



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

МОНИТОРИНГ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

MONITORING OF LAW ENFORCEMENT

№ 4–2015

- Вопросы качества муниципального правотворчества
- Профессиональная деформация правосознания ученых-юристов
- Результаты мониторинга правоприменения –
Доклад Министерства юстиции
Российской Федерации

Москва, 2015

УДК [004:342.951](470+571)

ББК 67.401.114(2Рос)

М 54

Мониторинг правоприменения. № 4–2015. — М. : ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2015. — 76 с.

ISSN 2226-0692 (site)

ISSN 2412-8163 (print)

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 перечень научных изданий ВАК (действует с 01.12.2015), в которых должны быть опубликованы основные результаты исследований соискателей учёных степеней кандидата и/или доктора наук.

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 редакционного 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>Бондуrowsкий 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., заслуженный юрист Российской Федерации, 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.с.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. шеф-редактор</i>	<i>Федичев А.В., к.т.н., доцент</i>

Журнал является междисциплинарным – охватывает области знания:

Юридические науки
12.00.01 Теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве
12.00.08 Уголовное право и криминология;
уголовно-исполнительное право
12.00.13 Информационное право

Социологические науки
22.00.04 Социальная структура, социальные институты и процессы

Экономические науки
08.00.01 Экономическая теория

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

Журнал является подписным. На 2016 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)

СОДЕРЖАНИЕ

Муниципальное право

Муниципальное правотворчество:
вопросы качества и резервы оптимизации.4

Астанин В. В.

Municipal law-making: issues of quality and resources for optimisation

Viktor Astanin

Правовая культура и соционормативная система регуляции общества

О профессиональной деформации правосознания ученых-юристов10

Захарцев С. И.

On professional deformations of legal consciousness of academic lawyers

Sergei Zakhartsev

Правовое просвещение и предупреждение молодежной преступности16

Атагимова Э. И.

Legal awareness raising and prevention of youth crime

El'mira Atagimova

Государство, право и гражданское общество

Местное самоуправление в России: от избирательных цензов к электронной демократии23

Савичев А. А.

Local self-government in Russia: from voting qualifications to e-democracy

Aleksei Savichev

Общественный контроль как механизм участия в государственном управлении.28

Шапкина Е. А.

Civic watch as a mechanism for participating in public administration

Elena Shapkina

Роль социальных институтов в трансформации социальной структуры общества

Юридическая и социальная дефиниция семьи33

Гасанзаде С. Б. к.

Legal and social definition of family

Saidə Bahram kızı Həsənzadə

Теория и методология правовой науки

Конституционно-правовые основы деятельности государственных органов в системе
обеспечения национальной безопасности ФРГ38

Кикоть-Глуходедова Т.В.

Constitutional law foundations for the operation of government agencies in the system ensuring the national
security of the Federal Republic of Germany

Tat'iana Kikot'-Glukhodedova

ДОКЛАД Министерства юстиции Российской Федерации о результатах мониторинга
правоприменения в Российской Федерации за 2014 год46

REPORT for 2014 by the Ministry of Justice of the Russian Federation on the results
of monitoring of law enforcement in the Russian Federation

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО: ВОПРОСЫ КАЧЕСТВА И РЕЗЕРВЫ ОПТИМИЗАЦИИ

*Астанин В. В.**

Аннотация. С теоретико-прикладных позиций автор рассматривает актуальные вопросы обеспечения качества муниципального правотворчества в современной России. Отмечаются латентные проблемы количественного роста муниципальных правовых актов и их упорядоченности с учетом активной нормотворческой деятельности органов местного самоуправления. Приводятся статистические показатели, характеризующие динамику прироста муниципальных правовых актов в сравнительном численном соотношении с органами их издавшими. Формулируется авторское видение обеспечения мер качества муниципального нормотворчества, которое достигается через инструменты оценки регулирующего воздействия, антикоррупционной экспертизы, мониторинга правоприменения нормативных правовых актов муниципального уровня. Авторские положения иллюстрируются примерами из правоприменительной и судебной практики. Используются оригинальные методологические приемы обоснования высказываемых гипотез с позиции законов диалектики. Аргументируются предлагаемые первостепенные меры, направленные на оптимизацию муниципального правотворчества и обеспечение его качественного развития.

Ключевые слова: муниципальное правотворчество, муниципальные нормативные правовые акты, муниципальное право, диалектика, антикоррупционная экспертиза, мониторинг правоприменения, административная ответственность.

Современные проблемы муниципального правотворчества редко становятся темой практических обсуждений. Пожалуй, единственным в Российской Федерации солидным форумом обмена профессиональными мнениями и оценками по этой теме выступает ежегодно проводимая Минюстом России всероссийская конференция, посвященная специализированным вопросам ведения регистров и реестров муниципальных правовых актов.

Дефицит внимания к отмечаемым проблемам и вопросам способствует формированию стереотипа о том, что деятельность муниципальных образований тривиальна в контексте правового регулирования общественных отношений, отнесенных к компетенции органов местного самоуправления, а осуществляемое ими нормотворчество элементарно и не требует особенных методологических начал. Однако законы диалектики неминуемо заставят обратиться к всесторонним аспектам оптимизации муниципаль-

ного нормотворчества, если принять во внимание определенные показатели.

Так, по данным Росстата, на 1 января 2015 года число муниципальных образований в России составляет 22 923, при этом количество принятых ими правовых актов, содержащихся в федеральном регистре (свыше 4 млн. по состоянию на 2014 год)¹, имеет последовательный прирост, выраженный сотнями тысяч единиц актов ежегодно. Можно и без знания совокупной статистики, в режиме сравнительного метода контент-анализа, представить усредненное число ежегодно принимаемых нормативных правовых актов муниципальными образованиями разного уровня. Так, например, в среднем по численности населения Добрянском муниципальном районе (Пермский край, проживает 56 тысяч человек) в 2012–2014 годах ежегодно принима-

¹ Основные итоги деятельности за 2014 год. Министерство юстиции Российской Федерации. Краткий статистический сборник. М., 2015. С. 69.

* *Астанин Виктор Викторович*, заместитель директора по научной и учебной работе Федерального бюджетного учреждения «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации», доктор юридических наук, профессор, Российская Федерация, г. Москва.
E-mail: astaninvv@rambler.ru

лось свыше 200 нормативных правовых актов². В крупном муниципальном образовании – Старооскольском городском округе (Белгородская область, население свыше 257 тысяч человек) только в 2015 году принято около 300 нормативных правовых актов³.

Как известно, количественные показатели являются измерительной величиной, которая по второму закону диалектики способна оказать решающее влияние на качество (перейти в него). Эта догма зиждется на том обосновании, что количество находится в единстве с качественной определенностью процессов, и это единство составляет их меру. Как видно, из приведенных статистических показателей (следует подчеркнуть, что они получены путем случайной выборки), процессы правотворческой активности самых разных муниципальных образований объективно определяются в состоянии меры количественной. Качественная мера в массивной количественной совокупности сложно оценима.

Несомненно, что за каждым принятым муниципальным нормативным правовым актом стоит необходимость решения важных социальных, экономических, управленческих и иных вопросов. Последние, в силу природы и назначения местного самоуправления, учитывая тенденции его развития, могут и будут появляться постоянно. При таком положении неминуемо возникнут и обретут острое звучание вопросы качества подготовки и содержания муниципальных нормативных правовых актов.

Категорию меры качества рассматриваемых актов можно попытаться определить в двух значениях. Первое – в результатах регулирующего воздействия на общественные отношения, которые подвергаются упорядоченному правовому режиму. Второе – собственно в оценке качества подготавливаемого и издаваемого нормативного правового акта.

Мера качества первого значения, связанная с оценкой регулирующего воздействия муниципальных нормативных правовых актов, является достаточно новой. Вопросы оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экс-

пертизы муниципальных нормативных правовых актов, нашли свое отражение сравнительно недавно – в середине 2013 года в силу соответствующего законодательного решения⁴. Статья 7 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» была дополнена частью 6, которая предусматривает проведение экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление такой деятельности.

Определение меры качества второго значения – большая редкость. В законодательстве не часто можно встретить требования, которые предъявляются к правотворчеству, а тем более, осуществляемому на муниципальном уровне. Анализ регионального законодательства позволяет остановиться на столичном примере. Так, в соответствии с Законом г. Москвы от 08.07.2009 № 25 (ред. от 25.06.2014) «О правовых актах города Москвы», правотворчество рассматривается как деятельность по разработке, принятию (изданию), подписанию, опубликованию и мониторингу правовых актов. При этом базовые принципы правотворчества и требования к нему, имеющие отношение к рассматриваемым в настоящей статье проблемам, составляют: плановость и своевременность принятия (издания) правовых актов; обязательность создания механизмов реализации правовых актов; соблюдение правил юридической техники; проведение экспертизы (правовой, лингвистической, антикоррупционной) проектов правовых актов.

Иллюстрируемый пример обеспечения качества правотворчества является частным в силу его регионального формата. Может ли он выступить моделью для формирования методологии правотворчества органов местного самоуправления, применимой для всех муниципальных образований в Российской Федерации? Представляется, что да, но с учетом общих проблем

⁴ См.: Федеральный закон от 02.07.2013 № 176-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 08.07.2013. № 27. ст. 3468.

² См.: Официальный сайт администрации Добрянского муниципального района http://www.dobrraion.ru/protivodeystvie_korrupsii/antikorrupsionnaya_ekspertiza_admr (Дата обращения к ссылке 20.01.2015 г.).

³ См.: Официальный сайт администрации Старооскольского городского округа <http://oskolregion.ru/administration/documents/post2015/> (Дата обращения к ссылке 20.01.2015 г.).

правотворческой деятельности органов местного самоуправления, имеющих историческую детерминацию и региональную особенность.

Первоначально, концептуальные правовые основания муниципального нормотворчества определены в ст. 7 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В части 1 указанной статьи отмечается, что «*по вопросам местного значения* (выделено мной – А.В.) населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты». Круг вопросов местного значения, подлежащих правовому регулированию на муниципальном уровне, достаточно обширен и определен в законе в неоднородном отраслевом значении.

Известными учеными-юристами (С.С. Алексеев, О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев) [1, 2] задолго до настоящего времени и неоднократно поднимались проблемы соответствия и сочетания предмета правотворчества органов местного самоуправления в сферах общественных отношений, имеющих одновременно межотраслевое значение (земельных, налоговых, бюджетных, охраны общественного порядка, и др.). Современные исследователи (К.А. Гринченко, Н.Л. Пешин, и другие) продолжают отмечать специфику развития муниципального права, имеющего неоднородный предмет отраслевого регулирования общественных отношений, выражают ее в концепции комплексности [3,5], которая представляется в модели вбирания в себя большого количества норм из других отраслей права.

Дискуссии, связанные с уточнением предмета и границ муниципального права, как самостоятельной отрасли, не прекращаются в современной юридической науке [4]. Происходящее развитие муниципального управления, в том числе связанное с расширением реализации отдельных государственных полномочий, которыми наделяются органы местного самоуправления, детерминирует новые научные полемики и актуальное звучание вопросов качества и резерва оптимизации их правотворческой деятельности.

Совершенствование правотворчества на местном уровне, не ограничивается только лишь практической задачей, связанной с обеспечением эффективности регулятивно-правовых возможностей муниципальных образований в решении стоящих перед ними социально и экономически значимых вопросов. Следует принимать во вни-

мание, что муниципальные правовые акты являются частью российской правовой системы в условиях и в силу действия конституционного требования о законности любых нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина (ч. 3 ст. 15 Конституции РФ). К тому же, в силу ч. 2 ст. 132 Конституции РФ, наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями осуществляется законом, и соответственно делегирование таких полномочий происходит как на уровне федерального, так и регионального законодательства, поскольку определение правового статуса местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Соответственно, реализация переданных полномочий уже на местном уровне, естественным образом обеспечивается при помощи издания муниципальных нормативных правовых актов. Таким образом, издание актов именно такого статуса, дает все основания считать правотворчество органов местного самоуправления частью системы правотворческой деятельности публичной власти.

Исходя из таких позиций, возникает обоснованность всесторонних требований к обеспечению системности, законности и качеству муниципального правотворчества. Определение необходимости соблюдения этих требований не пустая декларация. Говорить о них приходится потому, что картину современного прироста муниципальных правовых актов, как уже отмечалось выше, можно охарактеризовать как энтропию (термин, употребляемый в математической статистике для количественного измерения неупорядоченности) [6]. Учитывая масштаб и закономерности накопления числа муниципальных нормативных правовых актов, сложно реализуемыми становятся задачи выявления их недостатков, а также приведения в требуемое соответствие качества. В настоящее время исполнение этих задач представлено в возможностях деятельности органов прокуратуры и Минюста России.

Меры прокурорского реагирования чаще всего выражены в актах протеста на издание муниципальных нормативных правовых актов противоречащих законодательству с требованием их отмены или изменения, реже – в требованиях их принятия для реализации федерального и регионального законодательства. В качестве иллюстрации можно привести в пример показательные сведения о работе органов прокуратуры всего лишь в одном субъекте Российской Федерации – Кемеровской области. Новостной релиз прокуратуры,

гласит: «В первом полугодии 2014 года горрайпрокурорами подготовлено и внесено на рассмотрение органов местного самоуправления муниципальных образований 311 предложений по принятию муниципальных нормативных правовых актов, необходимых для реализации федерального и регионального законодательства. Из 200 рассмотренных органами местного самоуправления предложений все учтены при приведении муниципальной нормативной базы в соответствии с требованиями законодательства. Кроме того, территориальными прокурорами подготовлено и направлено в органы местного самоуправления 40 модельных нормативных правовых актов, по которым принято 87 нормативных правовых актов. Перечисленные меры приняты прокурорами в результате проведенного мониторинга действующей нормативной базы муниципалитетов»⁵.

Хороший фильтр, позволяющий выявлять и устранять недостатки муниципального нормотворчества, предоставляет антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов. По крайней мере, 2 из 12 коррупционных факторов, предусмотренных Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее – Методика)⁶, непосредственно отражают возможные недостатки результатов правотворчества, имеющих отношение к области издания нормативных правовых актов муниципального уровня. Эти факторы выражены так:

- чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества (наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт);
- принятие нормативного правового акта за пределами компетенции (нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов).

Однако в практической плоскости возможности выявления и устранения недостатков муниципальных нормативных правовых актов,

⁵ См.: Официальный сайт прокуратуры Кемеровской области <http://www.kemprok.ru/8477.htm> (Дата обращения 21.01.2015).

⁶ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. (ред. от 18.07.2015) № 96) // Собрание законодательства РФ. 08.03.2010 № 10. ст. 1084.

которые порождают их коррупциогенность, ограничены дефицитом возможностей использования субъектами антикоррупционной экспертизы отмеченного выше фильтра. Специальная компетенция по осуществлению экспертизы актов, издаваемых на местном уровне, в Методике определена за Минюстом России. Однако данный федеральный орган исполнительной власти обладает скромными полномочиями обеспечения требований качества муниципальных правовых актов, а именно только в случаях их регистрации и внесения в соответствующий регистр нормативных правовых актов. В частности, в соответствии с Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов⁷, Минюст России проводит антикоррупционную экспертизу только в отношении уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований – при их государственной регистрации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.09.2008 г. № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» определено, что федеральный регистр состоит из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по ведению и методическому обеспечению регистра является Минюст России. Между тем, на практике предоставление органами местного самоуправления муниципальных нормативных правовых актов в Регистр, нередко происходит в режиме энтропии. Де-юре и де-факто, Минюст России лишен возможности требовать от органов местного самоуправления своевременного предоставления в Регистр изданных муниципальных правовых актов. Привлечение к административной ответственности виновных должностных лиц муниципальных образований за непредставление (несвоевременное представление) муниципальных правовых актов в Регистр становится возможным только после актов прокурорского реагирования. Примечательны в данном случае выдержки по характерному административному делу, которое вынесено мировым судом в Республике Якутия (Саха): «Прокуратурой г. Удачный в соответствии с полномочиями, предоставленными ст. 22 ФЗ «О

⁷ Также утверждены Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. (ред. от 18.07.2015) № 96) // Собрание законодательства РФ. 08.03.2010 № 10. ст. 1084.

прокуратуре Российской Федерации», проведена проверка исполнения главами муниципальных образований по направлению текстов принятых муниципальных нормативных правовых актов в уполномоченный орган для включения в регистр. В судебном заседании представитель прокуратуры г. Удачный суду пояснил, что в 2013 году тексты принятых муниципальных правовых актов не направлялись. Исследовав материалы дела, суд приходит к выводу о том, что должностное лицо глава муниципального образования «поселок Айхал» Ш. совершил административное правонарушение, предусмотренное ст. 19.7 КоАП РФ, несвоевременное представление в государственный орган сведений, представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом его законной деятельности»⁸.

Через призму суждений о коррелирующих проблемах муниципального правотворчества, становится возможным определить *defining points* резерва оптимизации качества муниципального правотворчества. Объем этого резерва можно оценить с точки зрения соответствия накопленным проблемам, а потому он не может быть реализован оперативно. Интерпретируя третий закон диалектики (отрицания отрицания) – о связи старого и нового в процессе развития, думается важно сосредоточить первостепенное внимание на давних проблемах, решение которых позволит исключить вновь появившиеся и нивелировать появляющиеся.

Итак, стратегической задачей видится разработка методических рекомендаций по подго-

товке муниципальных нормативных правовых актов. Методика будет требовать учета лучших и современных научных результатов в исследовании вопросов лингвистического, юридико-технического, антикоррупционного обеспечения подготовки таких актов. При успешной апробации такой методики, потребуются ее утверждение для использования на общероссийском уровне.

Непременный инструментарий, который позволит осуществлять наблюдение, производить анализ и оценку состояния и развития муниципального правотворчества, должен быть сосредоточен в методах мониторинга правоприменения.

Фундаментальной основой достижения качественной практики муниципального правотворчества должны выступить организация и осуществление программ дополнительного профессионального образования муниципальных служащих, участвующих в процессе нормотворчества. Причем с учетом многочисленности муниципальных образований, их удаленности, и ради исключения излишних командировочных расходов на такое обучение, приоритетной основой реализации таких программ должны выступать дистанционные формы проведения занятий.

Начала реализации этих мер, думается, позволят определить и разработать отвечающие запросам современности новые предложения по обеспечению качества муниципального правотворчества и его развитию.

Литература

1. Алексеев С.С. Теория права. М., 1995. С. 1985.
2. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 11.
3. Пешин Н.Л. Муниципальная власть: понятие и содержание // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 16.
4. Васильев В.И. О предмете муниципального права // Журнал российского права. 2006. № 5.
5. Гринченко К.А. Источники муниципального права Российской Федерации / под ред. С.Е. Чаннова. М.: ДМК Пресс, 2015.
6. Ширяев В.Д. Статистический последовательный анализ. Оптимальные правила остановки. — М.: Наука, 1976. С. 47.

⁸ Информация предоставлена Интернет-порталом ГАС «Правосудие» (sudrf.ru). См.: <https://rospravosudie.com/court-mirninskij-sudebnyj-uchastok-19-s/act-211493530/> (Дата обращения к ссылке 26.01.2016).

MUNICIPAL LAW-MAKING: ISSUES OF QUALITY AND RESOURCES FOR OPTIMISATION

Viktor Astanin, Doctor of Science in Law, Professor, Deputy Director for Academic Affairs and Research of the Federal State-Funded Institution “Scientific Centre for Legal Information of the Ministry of Justice of the Russian Federation”, Russian Federation, Moscow.

Abstract: Topical issues of ensuring the quality of municipal law-making in today’s Russia are considered by the author from theoretical and applied standpoints. Latent problems of proliferation of municipal legal acts and their orderliness considering vigorous rule-making activities of local governments are noted. Statistical data for the dynamics of the increase in number of municipal legal acts in comparison with the number of bodies which issued the acts are given. The author’s vision of arrangements necessary for ensuring the quality of municipal rule-making achieved with the help of tools for the assessment of the regulating impact, anti-corruption examination, monitoring of law enforcement of municipal level normative legal acts is set out. The author’s propositions are illustrated by examples taken from law enforcement and court practice. Original methodological techniques based on the laws of dialectics are used for the justification of the hypotheses put forward. Top priority measures proposed by the author and directed at the optimisation of municipal law-making and ensuring its high-quality development are argued for.

Keywords: municipal law-making, municipal normative legal acts, municipal law, dialectics, anti-corruption examination, law enforcement monitoring, administrative responsibility.

References

1. Alekseev S.S. Teoriia prava, M., 1995, p. 1985.
2. Kutafin O.E., Fadeev V.I. Munitsipal’noe pravo Rossiiskoi Federatsii, M., 2006, p. 11.
3. Peshin N.L. Munitsipal’naia vlast’: poniatie i sodержanie, Konstitutsionnoe i munitsipal’noe pravo, 2011, No. 9, p. 16.
4. Vasil’ev V.I. O predmete munitsipal’nogo prava, Zhurnal rossiiskogo prava, 2006, No. 5.
5. Grinchenko K.A. Istochniki munitsipal’nogo prava Rossiiskoi Federatsii, pod red. C.E. Channova, M.: DMK Press, 2015.
6. Shiriaev V.D. Statisticheskii posledovatel’nyi analiz. Optimal’nye pravila ostanovki, M.: Nauka, 1976, p. 47.



О ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕФОРМАЦИИ ПРАВОСОЗНАНИЯ УЧЕНЫХ-ЮРИСТОВ

*Захарцев С. И.**

В предлагаемой статье рассматривается важнейшая проблема: в рамках изучения профессионального правосознания рассматривается и вопросы его деформации. Деятельность юристов носит государственно-властный характер, и последствия деформации их правосознания бывают особенно тяжелыми. Деформация профессионального правосознания юристов не приобрела бы существенного негативного значения, если бы она не была связана с деформацией ценностных ориентаций. Деформация системы ценностей, как отмечала А.И. Долгова¹, прямо ведет к деформации профессионального правосознания юристов и в конечном результате, способствует развитию антиобщественного поведения.

Автором на основе проведенных исследований выявлены типы профессиональной деформации в научно-педагогической юридической среде, предложены пути преодоления деформаций сознания.

Г.И. Макаренко,
шеф-редактор журнала «Мониторинг правоприменения»

Ключевые слова: правосознание, профессиональная деформация правосознания, ценностная ориентация, юристы, научно-педагогическая среда.

Вопросы профессиональной деформации правосознания, ее истоки, причины и последствия давно находятся в сфере наших научных интересов. Возможно это связано с тем, что в практической правоохранительной деятельности нам приходилось неприятно сталкиваться с людьми, имеющими на профессиональной почве деформированное сознание и лично испытать, насколько это опасно. Возможно в интересе к такой теме лежит любовь к психологии, сознанию и правосознанию, чему способствовало личное знакомство с известными психологами [2]. Не исключено, что существуют и какие-то другие, пока совсем не ведомые нам причины. Но, так или иначе, мы достаточно подробно изучали вопросы профессиональной деформации работников оперативных подразделений органов правопорядка. Результаты этих исследований отражены в монографии [1, стр. 99-109]. Затем взяли более широкую тему и изучили вопросы

профессиональной деформации сознания практикующих юристов: следователей, прокуроров, судей, оперативных работников. Это позволило нам выделить новые для науки типы профессиональной деформации правосознания. Результаты наших исследований вызвали интерес у ученых и практиков в России и за рубежом, внедрены в учебный процесс [3, стр. 338-348; 4, стр. 113-126; 5, стр. 154-176].

Однако изучать и писать о профессиональной деформации правосознания ученых-юристов, признаемся, не хотелось до следующего неприятного момента. Зайдя на кафедру, мы невольно стали свидетелем возмущенного монолога одного известного ученого.* Он, костеря чью-то научную статью, возмущался, что в ней нет ссылок на его работы. «Какая же наука может быть в этой писульке, – так он назвал статью, – если в ней обо мне даже не упоминают!». Прочитав статью и вспомнив работы собеседни-

* **Захарцев Сергей Иванович**, профессор кафедры теории и истории государства и права МГУТУ, доктор юридических наук, Российская Федерация, г. Москва.
E-mail: sergeyiz@rm.ru

¹ Долгова А. И. Изучение взаимосвязи социальной среды и преступности // Социальная среда и преступность. М., 1989. С. 147.

ка, мы корректно, как, по крайней мере, нам показалось, заметили, что по заявленной в статье теме он никогда не писал. Присутствовавшие в тот момент на кафедре специалисты услышали буквально такой ответ: «Неважно. Я же светило, главный авторитет в этой дисциплине. Ссылки на меня должны быть везде». Статью этот ученый, конечно, не пропустил, а мы в его лице нажили настоящего врага. Для читателей статьи сразу оговариваемся, что здесь и далее мы по этическим соображениям умышленно не называем фамилии ученых, подверженных профессиональной деформации правосознания.

Вначале исследования мы подчеркиваем, что научно-педагогическая среда, искренне любимая нами, в основном состоит из достойных и порядочных людей. Однако указанные примеры, к сожалению, в ней тоже не единичны. Это означает и где-то обязывает внимательнее посмотреть на поднятую проблему.

По ходу исследования мы установили, что типы профессиональной деформации широко известных ученых-педагогов и малоизвестных специалистов различны. Поэтому первоначально мы условно разделили преподавателей на две большие группы:

- известных ученых-педагогов;
- не состоявшихся и не ставших известными ученых-педагогов.

Проведенные исследования помогли выявить несколько характерных типов профессиональной деформации известных ученых-юристов. По мнению опрошенных, наиболее часто встречается деформация:

- Болезненное самолюбие, самолюбование.

Для таких ученых характерна искренняя вера в то, что они являются самыми талантливыми в юриспруденции, причастны ко всем открытиям в науке. Они требуют того, чтобы их фамилия всегда упоминалась во всех работах, так или иначе затрагивающих сферу их интересов. Неоднократно приходилось видеть, что если такой ученый не видел своей фамилии в автореферате диссертации, то он стремился «завалить» соискателя, препятствовать его защите. Диссертационные советы, как известно, нередко создаются по нескольким специальностям. Так даже в том случае, когда и тема исследования, и специальность, с работами ученого не связана, все равно требовалось указания его фамилии в автореферате.

Специалисты, подверженные такой деформации, в отношении своих работ не стесняются без самоиронии упоминать такие слова как «мои

фундаментальные исследования», «выдающиеся достижения» и т.п.

Перед описанием другой деформации требуется сказать несколько слов. Плодотворный век ученых, когда пишутся наиболее ценные труды, на самом деле не так долгод. Проведенные нами исследования позволяют утверждать, что его активная фаза, как правило, длится не более десяти-пятнадцати лет. Далее специалист, даже сотворивший выдающиеся результаты, в основном уже дорабатывает или дорабатывает свои открытия. Случаи того, что великие ученые и в сильно преклонном возрасте не теряют остроту ума, продолжают творить, конечно, имеют место. Но это скорее исключения из правил. Нам посчастливилось быть знакомыми с некоторыми из таких выдающихся российских ученых, не потерявших свежесть идей и мыслей. Однако по их откровенному признанию, к старости они все равно объективно потеряли часть трудоспособности, творческого запала, быстроты и оригинальности мышления.

А большинство, как отмечалось, нередко трудятся над доформулированием и развитием своих ранее сформированных идей. Такой труд нередко успешен, но иногда в ходе него появляется профессиональная деформация правосознания. Она условно названа нами крайний субъективизм. У людей, подверженных названной деформации, он проявляется, в вере в непогрешимость собственных идей, их абсолютной истинности навсегда. В результате понятия и выводы, сформулированные такими учеными двадцать, тридцать и более лет назад они по-прежнему считают верными. Причем, единственно верными. И «закрывают глаза» на то, что за последнее двадцатилетие сильно изменилось законодательство, развились подходы к праву, произошли, наконец, глобальные социально-экономические преобразования в стране, да и в мире.

Ученые с описываемой деформации такого откровенно не замечают. А если не заметить перемены невозможно, то специалисты отнюдь не меняют и не уточняют свою позицию, а с упорством пытаются доказать свою правоту, основанную на своих прошлых работах.

Примеров такой деформации, к сожалению, можно привести немало из разных отраслей права. Не так нам попала в глаза работа одного известного процессуалиста, который доказывал, что результаты оперативно-розыскной деятельности не могут применяться в доказывании по уголовным делам. Такая позиция действительно была в советско-российском уголовном процес-

се в 1980-х годах и ранее. Затем были приняты Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности», разрешающий использование названных результатов в доказывании, принят УПК РФ, также установивший возможность их использования, полностью изменилась судебная практика. Указанный выше процессуалист указывает эти нормативно-правовые акты, однако далее, не смущаясь, пишет, что все равно использование результатов оперативно-розыскной деятельности в доказывании не просто не неправильно, но и ... незаконно.

В гуманитарных науках, в том числе юриспруденции, у известных ученых встречается такая деформация, как недоверие к молодости, молодым ученым. Такая деформация, как правило, выливается в искусственном «торможении» молодого ученого с защитой кандидатской и докторской диссертаций, получением ученых званий, изданием книг, привлечением в авторские коллективы для написания учебной литературы.

Неоднократно приходилось слышать даже такое, что защищать диссертацию по юридическим наукам раньше сорока лет неприлично! Некоторые искренне утверждают о целесообразности введения возрастного ценза, определяющего с какого возраста можно защищать докторскую диссертацию по праву. И ладно если бы подобные высказывания исходили не от ученых. Отнюдь, они периодически исходят именно от ученых, причем объективно внесших заметный вклад в юриспруденцию.

При этом очевидно, что подобные измышления идут полностью вразрез с наукой, принципами и целями научного познания. Науке все равно, во сколько лет специалист проведет исследования, совершит открытия или даже подготовит фундамент для будущих достижений, напишет полезную и содержательную монографию.

Медицине, физике и ряду других наук такая деформация сознания ученых в целом не свойственна. Она, наверное, тоже присутствует, но в гораздо меньшем размере. И защиты докторских диссертаций в возрасте около тридцати лет там не редкость.

Специалисты гуманитарных наук ей подвержены достаточно масштабно. По нашим наблюдениям, среди авторитетных ученых-правоведов людей, готовых во всем поддержать молодых ученых, примерно равно количеству тех, кто, напротив, готов «притормозить» их карьерный рост в науке.

К сожалению, среди профессиональных деформаций встречается неэтичность поведения

по отношению к коллегам и младшим коллегам. И в основном она встречается именно у людей, зарекомендовавших себя в науке. Речь здесь идет не только и не столько о том, что один ученый с явным превосходством общается с другим коллегой. Это, конечно, тоже плохо, но может быть результатом обычного невежества. Речь идет о сведении счетов одного ученого с другим, создании препятствий ученикам своих «неприятелей», пасквильных письмах в диссертационные советы, ВАК и т.д.

Ярким примером является случай, когда конфликт двух авторитетных профессоров практически полностью парализовал работу диссертационного совета одного из очень престижных учебных заведений. Профессора «принципиально» заваливали учеников друг друга. Более того, если один из них был благосклонен к диссертанту (даже не ученику!), другой принципиально не давал ему защититься. Члены диссертационного совета разделились примерно на две равные части: одна часть поддерживала одного профессора, другая – другого.

И происходило это не где-нибудь, а на юридическом факультете одного из престижнейших вузов страны, с хорошими научными традициями.

Факты неэтичного поведения можно встретить во всех науках. Буквально недавно мы прочитали интересную весьма книгу под названием «Проблемы и дискуссии в философии России второй половины XX в.: современный взгляд». И вот какой пример приводит там академик РАН А.А. Гусейнов: «Известный наш социолог и философ И.С. Кон в книге воспоминаний пишет: “Я попал на банкет по случаю защиты докторской диссертации Э.В. Ильенкова (это было в конце 1968 г.) и встретил там и в последующие несколько дней буквально всех представителей философской элиты, личного общения с которыми мне не доставало. Все это были достойные и уважаемые люди, на которых я смотрел снизу вверх. И ни один из них не сказал доброго слова ни о ком другом, только плохое!” Кону можно верить» [6, стр. 19-20].

Однако не только именитые специалисты подвержены профессиональной деформации. Ей могут быть подвержены и не ставшие широко известными преподаватели-юристы. Здесь резонно задать вопрос, кого к данной категории относить? Конечно, деление на известных и неизвестных достаточно условно. Вместе с тем, следует признать, что в России в последние два десятилетия значительно прибавилось докторов и кандидатов юридических наук, чьи работы и

изыскания оказались маловостребованными. К данной категории, мы в первую очередь относим этих людей. Они преподают юридические дисциплины, иногда пишут статьи и книги, но авторитетными специалистами для научной общности они никогда не были.

Одна из распространенных профессиональных деформаций правосознания у данной категории ученых – *боязнь собственного мнения*. Нам встречалось немало работ, когда такие авторы очень аккуратно подходят к высказыванию собственного мнения. Также осторожно выступают на конференциях, защитах. Приходилось слышать самому, когда такой ученый говорил, что если согласен с мнением другого ученого – то хвалит его не менее двух раз. Но если не согласен – все равно хвалит (только один раз)! Научные работы таких специалистов в основном носят описательный характер. Из них достаточно трудно четко выкристаллизовать позицию авторов по тем или иным вопросам.

Другим типом является *конъюнктура*. Известные ученые конъюнктуре тоже подвержены, но, думается, значительно меньше. Они своим мнением, пусть даже спорным, как правило, дорожат. В среде менее известных специалистов конъюнктуру можно встретить достаточно часто. Думается, что каждый ученый встречался с таким типом профессиональной деформации правосознания, когда педагоги-юристы в течение научно-педагогической карьеры неоднократно меняли свою точку зрения на один и тот же вопрос. Причем меняли не потому, что действительно стали думать иначе, а потому, что так выгодно с точки зрения современной политики государства, мнения руководства или более авторитетного специалиста. Конъюнктура заставляет ряд специалистов не писать то, что им известно, а подчиниться мнению более авторитетного юриста-педагога.

Плагиат тоже должен рассматриваться не только в контексте этических проблем юридической науки. Плагиат – есть несомненное отклонение от нормального правосознания, повлекшее нарушение авторских прав. Тем более дико, когда ее допускают юристы-преподаватели. В данном случае речь должна идти именно о нарушениях нормального сознания и, соответственно, правосознания ученого.

В ходе исследования мы выделили профессиональные деформации сознания, характерные как для известных ученых-педагогов, так и не состоявшихся и не ставших известными ученых-педагогов.

Особо выделим три из них.

Первый: *«желание оставить след в юридической науке любым способом»*. Для этого обосновываются нелепые, а иногда и не вполне нормальные пути решения проблем в праве и законодательстве. Не состоявшиеся ученые – «изобретатели» подобных идей – в них начинают верить и за счет них стремятся стать знаменитыми. Возьмем для примера другую крайность из уже упоминавшихся наук уголовного процесса и ОРД. Отдельные ученые пытаются научно обосновать точку зрения, что даже незаконно полученные результаты оперативно-розыскных мероприятий можно использовать в доказывании по уголовным делам. Такая точка зрения отражена даже в учебнике.

Для неспециалистов поясним, что к оперативно-розыскным мероприятиям относятся, например, опрос, тайное прослушивание телефонных переговоров, тайное проникновение и обследование жилища. Незаконное проведение этих мероприятий, судя по всему, это: опрос под пытками, прослушивание телефонных переговоров без разрешения суда, подкидывание во время обследования тайного квартала патронов и наркотиков. Попытки аргументировать возможность использования результатов таких действий в доказывании не выдерживает никакой критики.

Второй тип – *совершение преступлений*. Писать о таком типе профессиональной деформации правосознания, как о совершении юристами-педагогами преступных действий, не хочется. Однако всем известно, что такие факты есть и они свойственны как известным, так и не известным юристам. В первую очередь, имеется в виду *коррупция*, связанная с поступлением в вуз, сдачей зачетов и экзаменов. Оговоримся, что эмпирических фактов, то есть случаев, где взяточник был пойман с поличным и в отношении него вынесен обвинительный приговор, немного. Несомненно, что их гораздо меньше, чем случаев совершения этих латентных преступлений.

По нашим наблюдениям, борьба с коррупцией в юридических вузах ведется не так эффективно, как должна бы вестись. Создается впечатление, что в борьбе с такими проявлениями коррупции не заинтересованы ни ректорат вузов, ни студенты. Ректорату, видимо, важно сохранить имидж и престиж вуза, а многие студенты, в свою очередь, рады тому, что могут без усилий (за плату) сдать зачет и экзамен. Активной борьбы со стороны профессорско-преподавательского со-

става с коррупционными проявлениями их коллег тоже не особенно видно. Мы так уверенно пишем об этой проблеме потому, что неоднократно при приеме на работу молодых юристов, приходилось честно слышать их ответы о том, кто из юристов-педагогов сколько берет денег. Огорчает также и то, что проблеме борьбы с коррупцией в юридических вузах и факультетах в науке уделяется явно недостаточно внимания. О подобных явлениях специалисты стараются избегать писать.

В последнее двадцатилетие появилось еще одна профессиональная деформация, которой «заражены» как известные, так и малоизвестные юристы-педагоги. Она связана с преобразованиями, произошедшими в России с 1991 года. Ранее юристы в основном подготавливались для работы в органах правопорядка, других органах государственной власти и государственных организациях. С 1990-х годов студенты юридических вузов нередко готовятся трудоустроиться на работу в частные компании, адвокатуру. И, как мы уже писали, со студенческой скамьи интересуются не столько нормами права, а тем, как избежать ответственности при их несоблюдении. И находятся преподаватели, подробно объясняющие и фактически обучающие тому, как избежать ответственности при несоблюдении закона, какие пробелы имеются в правовом регулировании конкретных отраслей права и как ими можно воспользоваться.

С такой деформацией нам приходилось встречаться неоднократно. В 2000-х годах в Санкт-Петербургском университете МВД России не допустили защиту по криминалистике кандидатской диссертации, посвященной тактике адвоката по противодействию расследования уголовных дел. Процессуалисты и криминалисты объединились во мнении, что задача криминалистики состоит в оказании помощи работникам следствия по объективному расследованию преступлений, правильному применению норм уголовно-процессуального права.

Однако примерно в то же время нам встретился преподаватель, подробно объясняющий студентам, что нужно сделать, чтобы «развалить» уголовное дело по взятке, какую позицию в каких случаях надо занимать на следствии и суде, при каких обстоятельствах взятка не доказывается, в том числе подсказывал рекоменду-

емые места передачи взятки. На наше недоумение, преподаватель ответил, что не считает такое преподавание профессиональной деформацией. Он преподает нормы уголовно-процессуального права, рассказывает, где и как они применяются, а в каких ситуациях фактически не работают. Затем добавил, что он готовит адвокатов, которые должны будут уметь защищать клиентов. Да и в принципе, добавил он, такие знания лишними не бывают.

Заметим, что с названного времени о подобных фактах преподавания нам периодически приходилось слышать. По нашему убеждению, указанные проявления относятся именно к профессиональной деформации правосознания. Преподаватели обязаны обучать юристов в духе соблюдения норм права, законопослушности, а не учить их не соблюдать закон или избегать ответственности.

В заключение отметим: профессиональная деформация правосознания ученых-правоведов – есть тормоз юридической науки. Она не дает развиваться, требует подчинения авторитетам, мешает движению мысли. По сути, страдающие профессиональной деформацией правосознания ученые, водят науку «по кругу», препятствуют ее совершенствованию.

Как бороться с профессиональной деформацией ученых-юристов? Наиболее предпочтителен путь внутреннего исцеления науки. Для этого следует строго осуждать лиц, правосознание которых искажено, держать их поведение под общественным (кафедральным, вузовским и пр.) контролем, не потворствовать ему. Заставлять извиняться в случаях нанесения обид. Требуется строго пресекать заведомо ложные измышления ученых, заставлять публично опровергать «измышления», не соответствующие закону, праву и этике.

Мы уверены, что большинство юристов-педагогов, имеющих определенный стаж научно-преподавательской деятельности, про такие деформации знают. Но молодым специалистам знать о подобных фактах в юридической науке, думается, не лишне. Поэтому написанное выше больше обращено к ним. Думаем, что прочитать данный текст будет полезно и лицам, чье поведение послужило основой для изложенного.

Литература

1. Захарцев С.И. Наука оперативно-розыскной деятельности: философский, теоретико-правовой и прикладной аспекты. СПб., 2011.
2. Захарцев С.И. Правосознание: понятие и уровни // Правовое поле современной экономики. 2012. № 2. С. 48-53.
3. Захарцев С.И. Профессиональная деформация правосознания сотрудников полиции, судей и прокуроров // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2013. № 4 (9). С. 338-348.
4. Захарцев С.И. Некоторые проблемы теории и философии права / Под ред. В.П. Сальникова. М., 2014.
5. Захарцев С.И. Філософія і теорія права / Передмова О.М. Ключова. Харків, 2015.
6. Проблемы и дискуссии в философии России второй половины XX в.: современный взгляд / под ред. В.А. Лекторского. М., 2014.

ON PROFESSIONAL DEFORMATIONS OF LEGAL CONSCIOUSNESS OF ACADEMIC LAWYERS

Sergei Zakhartsev, Doctor of Science in Law, Professor at the Department of Theory and History of Law and State of Razumovskiy Moscow State University of Technologies and Management, Russian Federation, Moscow.
E-mail: sergeyiz@rm.ru

Editorial note. This paper addresses a most important problem: within the framework of studying professional legal consciousness, issues of its deformation are considered as well. The activities of lawyers is closely related to issues of state and power, and the consequences of deformations of their legal consciousness can be especially serious. Deformations of legal consciousness in lawyers would not have been of significant negative importance, had it not been connected with deformations of value orientation. Deformations of value orientation, according to A. Dolgova, directly leads to deformations of legal consciousness in lawyers and eventually makes for the development of anti-social conduct.

Based on the research carried out, the author identified types of professional deformations of legal consciousness in lawyers' academic and pedagogical community and proposed ways for overcoming deformations of consciousness.

We would like this paper to become the starting point for a public discussion of this topic.

Keywords: *legal consciousness, professional deformation of legal consciousness, value orientation, lawyers, academic and pedagogical community.*

References

1. Zakhartsev S.I. Nauka operativno-rozysknoi deiatel'nosti: filosofskii, teoretiko-pravovoi i prikladnoi aspekty, SPb., 2011.
2. Zakhartsev S.I. Pravosoznanie: poniatie i urovni, Pravovoe pole sovremennoi ekonomiki, 2012, No. 2, p. 48-53.
3. Zakhartsev S.I. Professional'naia deformatsiia pravosoznaniia sotrudnikov politsii, sudei i prokurorov, Biblioteka kriminalista, nauchnyi zhurnal, 2013, No. 4 (9), p. 338-348.
4. Zakhartsev S.I. Nekotorye problemy teorii i filosofii prava, pod red. V.P. Sal'nikova, M., 2014.
5. Zakhartsev S.I. Filosofiia i teoriia prava, peredmova O.M. Kliuieva, Kharkiv, 2015.
6. Problemy i diskussii v filosofii Rossii vtoroi poloviny XX v.: sovremennyi vzgliad, pod red. V.A. Lektorskogo, M., 2014.



ПРАВОВОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ МОЛОДЕЖНОЙ ПРЕСТУПНОСТИ

*Атагимова Э. И.**

Аннотация. В статье раскрывается роль правового просвещения и правового воспитания в предупреждении преступлений и иных правонарушений несовершеннолетних и молодежи. Обосновывается эффективность и приоритетное значение в борьбе с молодежной преступностью осуществления раннего предупреждения правонарушений путем доведение до сознания молодых людей неотвратимости наказания за преступления и иные правонарушения. Рассматриваются проблемы правового воспитания школьников. Обосновывается создание в каждой школе целостной системы правового образования, охватывающей как учебный процесс, так и внеурочные формы работы с учащимися. Приводится имеющийся положительный опыт внедрения программ правового просвещения в стране. Представлены предложения, которые могли бы повысить эффективность реализуемых в стране мероприятий по повышению уровня правовой грамотности и правового воспитания подрастающего поколения.

Ключевые слова: правовое просвещение, правовая культура, правовое воспитание, правосознание, школа, учащийся, гражданин, население, право, правовая защита, ответственность, профилактика, предупреждение, правонарушение, преступление, наказание, информирование, правовые знания.

Массовые трансформационные процессы в ключевых областях жизнедеятельности российского общества – экономике, политике, социальной и духовно-нравственной сферах – повлекли за собой такие негативные явления, как безработица, коммерциализация средств массовой информации, снижение материального благосостояния значительной части молодежи, трансформация современной российской семьи, переоценка традиционных ценностей, снижение как формального, так и неформального социального контроля в обществе, которые способствуют все большей криминализации общества.

По данным Главного информационно-аналитического центра МВД РФ в январе–ноябре 2015 года зарегистрировано 2163,4 тыс. преступлений, или на 8,4% больше, чем за аналогичный период прошлого года. Рост регистрируемых преступлений отмечен в 74 субъектах Российской Федерации, снижение – в 9 субъектах. Не раскрыто 888,3 тыс. преступлений, что на 5,9%

больше аналогичного показателя за январь – ноябрь 2014 года. Вызывает тревогу и все большее вовлечение молодежи в криминальную сферу. Каждое двадцать первое (4,8%) расследованное преступление совершено несовершеннолетними или при их соучастии. Всего с января по ноябрь 2015 года зарегистрировано 54833 преступлений¹, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии. Как мы видим, уровень преступности среди молодежи остается высоким.

Проблема криминализации молодежной среды вызывает серьезную тревогу в российском обществе, остается крайне актуальной и острой для криминологии, так как преступность подростков часто перерастает в рецидивную, является «резервом» взрослой; в структуре преступности несовершеннолетних доля тяжких и особо тяжких преступлений остается высокой, значи-

¹ МВД России. Данные ФКУ «Главный информационно-аналитический центр» о состоянии преступности в России за январь–ноябрь 2015 года.

* *Атагимова Эльмира Исамудиновна*, начальник научно-исследовательского отдела ФБУ НЦПИ при Минюсте России, кандидат юридических наук, Российская Федерация, г. Москва.
E-mail: atagimova75@mail.ru

телен удельный вес преступлений, совершенных в группе.

Подростковая преступность охватывает все основные молодежные группы, как в социально-демографическом, так и в территориальном аспектах.

В условиях сложной криминогенной ситуации правовое просвещение и правовое воспитание подрастающего поколения могут стать дополнительными факторами обеспечения безопасности личности от преступных посягательств и от вовлечения в преступную среду.

В этой ситуации, помимо силовых мер, неизмеримо возрастает роль правового просвещения, в том числе правового воспитания как предупредительного фактора. Наряду с другими правовыми средствами, правовое воспитание оказывает мощное воздействие на поведение людей и их коллективов, формирует у них необходимые юридические взгляды, ориентиры, ценности, связанные с их правомерной деятельностью.

Правовое просвещение – это важное условие создания эффективной системы предупреждения правонарушений и формирования культуры соблюдения прав человека. Его суть в утверждении человеческого достоинства и ценности человеческой личности, научении защищать свои права и законные интересы, повышении профессионализма всех тех, кто по роду работы связан с проблемами человека.

Правовое просвещение, то есть процесс распространения правовых знаний, служит росту общей юридической культуры и образованности населения, снижает молодежный экстремизм. Главная цель правового просвещения в качестве метода правовой пропаганды – воспитание уважения к праву и законности как ценностной установки широких слоев населения России.

Объектами правового просвещения являются все категории граждан, но в первую очередь – молодежь, наиболее остро воспринимающая отрицательные последствия экономического кризиса. Так, доведение до сознания молодых людей неотвратимости наказания за преступления и иные правонарушения – одна из важных задач правового просвещения.

Механизм правового просвещения – воздействие на правовое сознание людей. Информирование населения по вопросам правового знания является аспектом правового просвещения, куда включаются также формирование установок и представлений о правовом поведении, формирование устойчивой потребности в применении и использовании правовых знаний

в целях эффективной социализации, профилактики правонарушений.

Средствами формирования правовой культуры являются развитие у граждан юридических знаний, совершенствование систематизации правовых актов, пропаганда права, наличие сильной юридической науки. Повышение правовой культуры населения происходит путем профилактики противоправного поведения, стимулирования правомерного поведения, создания у населения уважительного отношения к праву, борьбы с деформацией правового сознания (правовым нигилизмом, антилегализмом).

Процесс донесения до разума и чувств каждого человека правовых ценностей осуществляется властными органами, должностными лицами, учебными заведениями, обществом.

Важная роль в решении задач правового просвещения и правового воспитания подрастающего поколения принадлежит школе. Именно школа призвана заложить основы правовой культуры граждан. В Федеральном законе Российской Федерации «Об образовании в Российской Федерации»² названо в качестве принципа государственной политики в области образования «...воспитание взаимоуважения, трудолюбия, гражданственности, патриотизма, ответственности, правовой культуры...». В статье 12 «Образовательные программы» записано: «Содержание образования должно обеспечивать развитие способностей каждого человека, формирование и развитие его личности в соответствии с принятыми в семье и обществе духовно-нравственными и социокультурными ценностями». Для того чтобы идеи прав и свобод действительно стали основой мировоззрения будущих взрослых граждан России и чтобы ребенок осознал ценность как собственных прав и свобод, так и прав и свобод окружающих, ему необходимо разъяснить, каким образом они реализуются в повседневной жизни.

Для выполнения этих требований необходимо поднять на иной качественный уровень содержание правового образования в школе, переосмыслить его структуру, формы и методы работы. Причем эта работа требует серьезной подготовки, она должна быть систематической и кропотливой. В первую очередь следует обеспечить активное участие в ней учителей. Большое профилактическое значение имеет правовое просвещение несовершеннолетних, склонных

² Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «Об образовании в Российской Федерации».

к противоправным проступкам. Нужно сформировать в их сознании понимание, что совершение правонарушений влечет неотвратимость юридической ответственности, в том числе с возможным применением жестких санкций.

Стоит отметить, что достаточно совершенная система правового просвещения и воспитания школьников была создана в советское время и носила общегосударственный характер. Была сформирована эффективная координационная деятельность, в том числе и на законодательном уровне, между всеми заинтересованными государственными органами и учреждениями, так или иначе вовлеченными в процесс просветительской деятельности, что являлось одним из наиболее существенных положительных моментов просветительской деятельности в указанный период.

Проблемам школьного правового просвещения и правового воспитания в советский период уделялось значительное внимание учеными – педагогами и юристами. Данные проблемы в первую очередь решались введением по указанию партийного руководства СССР специальных предметов для изучения в школе советского законодательства.

В 1930–1950-е годы – это курс «Конституция СССР», с 1960-х годов – курс «Обществоведение», часть уроков которого отводилась на изучение правовых вопросов, с 1970-х – факультативный курс «Основы советского законодательства» и, наконец, в 1975 году был введен курс «Основы Советского государства и права» (преподавался до конца 1980-х годов). Научно-методическое обеспечение преподавания этих курсов связано с трудами А. Т. Кинкулькина, Г. П. Давыдова, Г. С. Карева, В. И. Мазуренко, А. В. Дружковой, М. П. Овчинниковой, Л. С. Бахмутовой, а позже с трудами А. Ф. Никитина, В. М. Обухова, В. В. Бермана, В. П. Прохорова, Н. Г. Суворовой [1].

В 1970-е годы начинается активная разработка проблем правового воспитания школьников. Исследования в этом направлении проводились как на базе юридических институтов, в частности, во Всесоюзном институте по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности (Т. М. Миньковский, А. И. Долгова, А. П. Кожевникова и др.), на юридическом факультете ЛГУ им. А. А. Жданова (Н. П. Грабовская), так и в институтах Академии педагогических наук (Г. П. Давыдов, А. Ф. Никитин, В. М. Обухов, В. В. Берман, Я. В. Соколов). В трудах ученых, юристов и педагогов была определена общая цель правового воспитания – фор-

мирование у учащихся правовой культуры, при этом правовое обучение рассматривалось как часть правового воспитания. Научная разработка проблемы правового воспитания ориентировалась на социальный заказ, на предупреждение правонарушений несовершеннолетних и формирование у школьников законопослушания. На это была ориентирована и школьная практика – именно по наличию (или отсутствию) в школе фактов правонарушений школьников оценивалась работа школы по правовому воспитанию.

Сегодня, в условиях высокого уровня правового нигилизма и недоверия к правовой системе нашего государства очень высокое значение приобретает правовое просвещение и воспитание подрастающего поколения. Правильно организованное распространение правовых знаний, своевременное правовое воспитание граждан позволят в большой степени избежать появления правонарушений и преступлений и таким образом дадут возможность сэкономить немалые средства, которые тратятся на борьбу с негативными проявлениями – последствиями отсутствия воспитания правовой культуры.

Нельзя не согласиться с мнением А.Ф. Кони, который утверждал, что всему хорошему и всему плохому в себе человек обязан своим детским годам. «Сколько было в старой России казнокрадов. И среди мелких чиновников, и среди министров. Одних судили, других прощали. Петр Великий пытался выжечь воровское племя каленым железом. Воры появились снова. Значит, дело не в том, как их карать. Все зависит от того, как воспитать детей. Вот главная точка для приложения сил общества» [2, с. 416].

В сложном деле привития гражданам и особенно молодежи уважения к закону, преодоления правового нигилизма необходимо максимально использовать имеющиеся средства правового воспитания и просвещения населения, научные методики, комплексные подходы, включающие современные достижения психологов, социологов, педагогов и правоведов.

Необходимо стремиться к тому, чтобы каждый человек знал и уважал закон, механизмы реализации своих прав, умел отстаивать свои права в конкретных жизненных ситуациях. Полученные в ходе правового просвещения знания должны превратиться в личное убеждение, в прочную установку строго следовать правовым предписаниям, а затем – во внутреннюю потребность и привычку соблюдать правовой закон, проявлять правовую и политическую активность.

Одним из важных шагов в этом направлении должен стать пересмотр стандартов школьного образования.

Анализ имеющихся разработанных программ по правовому просвещению учащихся школьного возраста показал, 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.

Школьный курс права есть не во всех школах, и далеко не каждый школьник сможет сказать, какие именно права есть у него или у его товарищей, учителей, родителей, и в чем их смысл. В центре внимания преподавателей права сегодня – формирование новых подходов к правому образованию в школе, превращение правового обучения и воспитания в самостоятельные виды деятельности, определение для каждого из направлений перспективных целей и ожидаемых результатов.

Для правового воспитания в школе актуальными стали следующие проблемы:

- правовое воспитание в школах не является системой, как правило, это набор разовых мероприятий;
- календарь важнейших правовых дат не является для школ ориентиром в воспитательной работе;
- не созданы на федеральном уровне сборники программ по правовому воспитанию и УМК по праву для внеурочной деятельности;
- отсутствует банк данных педагогических технологий, связанных с правовым воспитанием; педагогическими технологиями правового воспитания владеют только учителя истории и обществознания, остальные учителя-предметники, будучи классными руководителями, не выходят за рамки тематического классного часа;
- слабая связь школ по вопросам правового воспитания с юридическими факультетами вузов и правоохранительными органами;
- нет условий для стимулирования гражданской активности школьников и их правосознания, в портфолио выпускника входят только успехи в сфере обучения.

Решение этих проблем предполагает объединение усилий не только специалистов в области школьного правового образования, но преподавателей права в вузах, ученых-юристов. «Право» должно стать ключевым предметом школьного учебного процесса, без которого не-

возможно завершить становление человека и гражданина. Право должно преподаваться в простой и интересной форме в течение всего процесса школьного образования, должно быть в какой-то мере интегрировано и в общие курсы гуманитарной направленности и по окончании средней школы выпускник должен:

- усвоить систему знаний о правах человека, правах и обязанностях гражданина России, порядке их реализации, возможностях и методах защиты прав личности;
- знать содержание Конституции Российской Федерации, определяющей принципы права, систему прав и обязанностей граждан России;
- знать основополагающие документы международного права по правам человека и правам ребенка;
- иметь представление о месте гражданина России в существующей системе экономических и политических отношений, регулируемых правом, об условиях и порядке участия в качестве субъектов правоотношений в экономической и политической жизни страны;
- знать наиболее «ходовые» нормы частного и публичного права и иметь представление о порядке их применения;
- владеть знаниями об охране правопорядка государственными органами, о регулировании правом отношений между гражданами и государством в сфере охраны правопорядка, видах юридической ответственности граждан, условиях и порядке привлечения граждан к юридической ответственности, способах защиты гражданами своих прав от незаконных действий правоохранительных органов, правах и обязанностях граждан по участию в охране правопорядка;
- иметь представление о действиях и поступках, составляющих угрозу безопасности личности, знать о правилах, соблюдение которых способствует охране личной безопасности человека от преступных посягательств;
- усвоить совокупность конкретных правил поведения в семье, доме, школе, на улице, в учреждениях культуры, на зрелищных мероприятиях, в местах отдыха, основанных на уважении к правам и свободам других граждан;
- овладеть юридическими терминами и понятиями в объеме, необходимом для изучения основ права;
- уметь правильно пользоваться юридической терминологией, читать юридические документы и объяснять их смысл;

- › уметь применять правовые знания: планировать правомерные способы действий в различных жизненных ситуациях, давать правовую оценку поступкам людей, собственным действиям, явлениям жизни;
- › уметь осуществлять свои права на практике;
- › руководствоваться существующими юридическими нормами в различных сферах жизни;
- › иметь четкие ценностные ориентиры гуманистической направленности (в системе ценностных приоритетов – такие, как жизнь и здоровье человека, права человека, его свобода, честь, достоинство и др.);
- › осознавать социальную ценность права как средства защиты личности и общества;
- › иметь четкую установку на законопослушание, негативно относиться к нарушению правопорядка.
- › подтвердить свои знания сдачей итогового экзамена.

Стоит отметить и то, что есть образовательные учреждения, где успешно реализуются проекты в области правового и гражданского образования, связанные с формированием правового пространства в школе, 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»³. 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. Необходимо создать и включить в образовательную программу учебные курсы, призванные содействовать нравственно-правовому, духовному и патриотическому развитию личности, в том числе привитию гражданам уважения к закону.

³ Н.И. Элиасберг (04.08.1933 – 03.07.2014.) разработала Петербургскую модель этико-правового воспитания, учебные программы с 1-го по 11-й класс, учебники и учебно-методические комплексы по этике и праву.

Такие 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, уважающую закон и мотивированную в будущем в профессиональной деятельности к добросовестному исполнению должностных обязанностей [3, с.65].

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.

Ведущая роль в решении этой проблемы принадлежит, конечно, системе образования.

Правовое просвещение и воспитание граждан это многогранный и сложный процесс управления, который требует повседневного государственного внимания. Повышения эффективности в области правового просвещения можно достичь только путем оптимизации работы по реализации государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, разработки единой стратегии целенаправленного и наступательного противодействия деформациям правосознания населения, а также создания условий на федеральном и на региональном уровнях, для обеспечения эффективности исполнения запланированных мероприятий с последующей оценкой полученных результатов.

О необходимости формирования целостного и системного подхода к вопросам правосознательного процесса отмечает и выдающийся юрист нашего времени А.Я. Сухарев. В статье «Управление правовым воспитанием трудящихся» автор исключает механические подходы к организации правового воспитания как инструмента государственной политики обеспечения законности. Он констатирует, что «эффективность правосознательного процесса во многом зависит от глубины и всесторонности его научного обоснования... как отрасли науки и практической деятельности» [4, с.9; 5]. Отмечается необходимость выработки эмпирических показателей, позволяющих определить эффект достижения целей правового воспитания. Осо-

бый интерес представляют взгляды А.Я. Сухарева, что система управления в этой сфере должна быть связана: с проведением конкретных социологических, социально-психологических исследований правовой культуры; с разработкой методики определения уровня предъявляемых обществом требований к правовому регулированию социальных отношений и к деятельности по распространению юридически значимой информации; с определением механизмов правового воспитания в строгой дифференциации по отношению к статусу тех, в отношении которых оно направлено.

Как видно, для решения такой сложной проблемы, как повышение правовой культуры населения, требуется программно-целевой подход, а именно создание дифференцированной системы правового просвещения и воспитания, охватывающей все социальные и возрастные категории населения, так как разовыми мероприятиями или силами отдельного ведомства решить её невозможно. С учетом этого необходимо разработать план организационно-методических мероприятий («дорожную карту») с обширным кругом предлагаемых мероприятий, которые были бы сгруппированы в самостоятельные направления и закреплены за конкретными исполнителями (включая вопросы его координации со стороны Минюста России). Предлагаемый план предназначен для формирования у всех субъектов (участников) правового просвещения граждан в Российской Федерации целостного представления о планируемой деятельности и ее результатах. Данный документ будет способствовать организации активного участия в работе по развитию правовой грамотности, правовой культуры и правосознания населения не только государственных органов, но и общественных объединений и движений, политических пар-

тий, профсоюзов, правозащитных организаций, уполномоченных по правам человека, общественных палат и других институтов гражданского общества.

Формы и методы реализации мероприятий по правовому просвещению населения должны иметь системный характер и предусматривать правовое просвещение населения на трех уровнях: федеральном, субъектовом и территориальном (районном, городском).

В заключение стоит отметить, что процесс формирования правового воспитания молодого поколения и привития поколению моральных ценностей образует неразрывную связь между собой и взаимосвязан с общим воспитанием. Нельзя не согласиться с мнением Э. Канта, который утверждал, что главная цель воспитания – научить думать. «Сознательно человек должен пройти четыре ступени воспитания: обрести дисциплину, получить навыки труда, научиться вести себя и стать моральным». В своем труде «О педагогике», он отмечает. «Прежде и превыше всего – дисциплина, ее отсутствие превращает человека в дикаря; можно обучить любым навыкам, но искоренить дикость, возместить отсутствие дисциплины невозможно... Одна из наиболее сложных задач воспитания состоит в том, чтобы соединить подчинение законному принуждению со способностью пользоваться своей свободой. Общественное воспитание имеет неоспоримые преимущества, благодаря ему дети привыкают соразмерять свои права с правами других. Здесь же приобретается представление об обязанностях. Воспитывать надо личность, то есть свободно действующее, обладающее чувством собственного достоинства и сознательно налагающее на себя обязанности члена общества» [6, с.87].

Литература

1. Элиасберг Н. И. Система правового образования в школе и воспитание гражданина России. Книга для руководителя школы. Под общей редакцией доктора педагогических наук, члена-корреспондента Академии гуманитарных наук. Санкт-Петербург, 2001.
2. Высоцкий С.А. Кони (серия – Жизнь замечательных людей) – М.: Мол. Гвардия, 1988.
3. Атагимова Э.И., Макаренко Г.И. Правовое просвещение: проблемы и пути решения // Мониторинг правоприменения. Выпуск 1–2015. – М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2015.
4. Астанин В.В. Историография работ А.Я. Сухарева: от пропаганды правового просвещения до обеспечения международной законности. // Мониторинг правоприменения. Выпуск 3–2014. – М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2014.
5. Сухарев А.Я. Актуальные проблемы профессиональной подготовки и использования юридических кадров в стране. Вопросы совершенствования юридического образования. М., 1973; Правовое воспитание и юридическая наука // Государство и право. № 1974.
6. Гулыга А.В. Кант. М., «Молодая гвардия», 1977. – 304 с. (Жизнь замечательных людей. Серия биографий. Вып. 7 (570)).

LEGAL AWARENESS RAISING AND PREVENTION OF YOUTH CRIME

El'mira Atagimova, Ph.D. in Law, Head of the Law Enforcement Monitoring and Information Resources Development Laboratory of the Scientific Research Division of the Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation, Russian Federation, Moscow.

E-mail: atagimova75@mail.ru

Abstract. *The role of legal awareness raising and legal education in the prevention of criminal and other offences of minors and young people is expounded upon in the paper. A justification is presented for the efficiency and priority importance of early prevention of offences in combating youth crime, by means of making young people aware of the inevitability of punishment for criminal and other offences. Problems of legal education of schoolchildren are considered. Creation of an integral system of legal education encompassing the teaching and learning process as well as extracurricular work with pupils is being justified. The existing positive experience of implementing legal awareness raising programmes in the country is cited. Proposals that could increase the efficiency of measures directed at raising the level of legal literacy and legal education of the coming generation which are implemented in the country are presented.*

Keywords: *raising legal awareness, legal culture, legal education, legal consciousness, school, schoolchild, student, citizen, population, law, legal protection, responsibility, prevention, warning, offence, criminal offence, punishment, informing, legal knowledge.*

References

1. Eliasberg N. I. Sistema pravovogo obrazovaniia v shkole i vospitanie grazhdanina Rossii. Kniga dlia rukovoditel'ia shkoly, pod obshchei redaktsiei doktora pedagogicheskikh nauk, chlena-korrespondenta Akademii gumanitarnykh nauk, Sankt-Peterburg, 2001.
2. Vysotskii S.A. Koni (seriia "Zhizn' zamechatel'nykh liudei"), M., Molodaia gvardiia, 1988.
3. Atagimova E.I., Makarenko G.I. Pravovoe prosveshchenie: problemy i puti resheniia, Monitoring pravoprimeneniia, vypusk 1–2015, M.: FBU NTsPI pri Miniuste Rossii, 2015.
4. Astanin V.V. Istoriografiia rabot A.Ia. Sukhareva: ot propagandy pravovogo prosveshcheniia do obespecheniia mezhdunarodnoi zakonnosti, Monitoring pravoprimeneniia, vypusk 3–2014, M.: FBU NTsPI pri Miniuste Rossii, 2014.
5. Sukharev A.Ia. Aktual'nye problemy professional'noi podgotovki i ispol'zovaniia iuridicheskikh kadrov v strane. Voprosy sovershenstvovaniia iuridicheskogo obrazovaniia, M., 1973; Pravovoe vospitanie i iuridicheskaia nauka, Gosudarstvo i pravo, No. 1974.
6. Gulyga A.V. Kant (seriia "Zhizn' zamechatel'nykh liudei"), M., Molodaia gvardiia, 1977, 304 pp.



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ОТ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ЦЕНЗОВ К ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ

Савичев А. А.*

Аннотация. Рассмотрены отдельные вопросы функционирования системы избирательных цензов на уровне местного самоуправления в России во второй половине XIX века, в эпоху существования СССР и в современный период. Процесс развития местного самоуправления в СССР и на современном этапе анализируется с точки зрения постепенного ослабления роли цензовой демократии, которая получила широкое законодательное закрепление в XIX веке. В статье уделяется особое внимание так называемой «электронной демократии» как продукту эволюции народовластия вообще и местного самоуправления в частности. Ее соотношение с цензовой демократией рассматривается с точки зрения возможностей информационных технологий преодолевать цензовое неравенство в рамках демократических процедур. Автор отдельно рассматривает понятие «электронного муниципалитета». Сделана попытка проанализировать соотношение понятий «электронная демократия», «электронное правительство», «электронный муниципалитет». В качестве вывода автор указывает на необходимость развития эффективной электронной демократии в системе местного самоуправления без абсолютной подмены ею традиционных демократических институтов.

Ключевые слова: *местное самоуправление, избирательные цензы, цензовая демократия, гражданское общество, сословие, электронная демократия, электронное правительство, электронный муниципалитет, интернет, общественно-политические права, информационные компьютерные технологии, информационная открытость, муниципальные услуги, муниципальное образование, органы местного самоуправления.*

Актуальность темы обуславливается повышением в России общего уровня гражданской активности на фоне развития информационных технологий. В свою очередь, эффективная система местного самоуправления, не включенная непосредственно в систему государственной власти – важное условие функционирования гражданского общества. Итак, рассмотрим некоторые вопросы эволюции местного самоуправления в России с точки зрения снижения роли цензовой демократии и актуализации информационных компьютерных технологий при реализации муниципальных демократических процедур на современном этапе.

Цензовая демократия в системе местного самоуправления России была оформлена в наиболее полном виде еще во второй половине XIX века, в период реализации земской и городской реформ (1864 и 1870 гг. соответственно).

Так, участвовать в избрании гласных городских дум по Городовому Положению 1870 года имел право любой из городских обывателей, независимо от принадлежности к тому или иному сословию при соблюдении следующих условий: 1) необходимо было быть русским подданным; 2) требовалось достичь 25-летнего возраста; 3) нужно было владеть на праве собственности на территории города недвижимым имуществом либо содержать торговое или промышленное заведение, с которых уплачивались соответствующие городские сборы; 4) необходимый срок проживания в городе составлял 2 года; 5) потенциальный избиратель должен был не иметь недоимок по городским сборам.

Женщины и лица мужского пола моложе 25 лет могли участвовать в выборах через своих доверенных.

* Савичев Алексей Аркадьевич, научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории мониторинга правоприменения и РИР ФБУ НЦПИ при Минюсте России, Российская Федерация, г. Москва.
E-mail: ucx7801@mail.ru

Таким образом, налицо цензы: гражданства (подданства), возрастной, половой, имущественный, оседлости. Безусловно, наличие таких ограничений было вызвано тем, что институт местного самоуправления был для России новым. Государство не рискнуло дать отдельным административно-территориальным единицам большую самостоятельность, желая в целом сохранить власть дворянского сословия на соответствующих территориях.

Избирательные цензы, во многом, теряют свое значение в период СССР, после отмены сословного деления общества. В соответствии со статьей 135 Конституции СССР 1936 года исключалось наличие в избирательной системе расового, национального (национальной принадлежности), конфессионального (вероисповедания), образовательного, оседлости, социального (социального происхождения), имущественного (имущественного положения), служебного (прошлой деятельности) цензов.

Эпоха XX века также охарактеризовалась рождением нового явления политической системы общества – «теледемократии», возникновение которого было связано с началом повсеместного использования в конце 60-х – начале 70-х годов XX века таких новых тогда технологий, как кабельное телевидение. Тем не менее, данный институт не обеспечивал полноценной коммуникации между органами публичной власти и гражданским обществом в силу невозможности обратной связи. Здесь в полной мере могло быть реализовано лишь право граждан на доступ к информации. Появление указанного термина фактически предшествовало зарождению идеи электронной демократии [1].

Тенденция «ослабления» так называемой «цензовой демократии», особенно на уровне местного самоуправления, была продолжена и в постсоветский период. Для муниципальных выборов сохраняются лишь возрастные ограничения (право на участие в муниципальных избирательных кампаниях с 18 лет). То есть на сегодняшний день на муниципальном уровне действует даже ценз гражданства. Ч. 10 ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закрепляет, что на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть из-

бранными в органы местного самоуправления. Тем самым законодатель обеспечивает наиболее широкие возможности для развития гражданского общества именно на муниципальном уровне, который непосредственно не охватывается государственной властью.

На фоне существенного уменьшения роли цензовой демократии, развития информационных технологий и активизации различного рода гражданских инициатив особое значение в системе местного самоуправления приобретает так называемая «электронная демократия». Помимо термина «электронная демократия», в литературе нередко встречаются другие тождественные или близкие к данному понятию категории: «Интернет-демократия», «сетевая демократия», «кибер-демократия», «виртуальная демократия», «цифровая демократия».

Термин «электронная демократия» понимается в широком смысле как использование информационных компьютерных технологий (в первую очередь, Интернета) для совершенствования демократических процессов. В более узком смысле электронная демократия понимается как использование Интернета правительством, политическими партиями, группами интересов для предоставления информации, коммуникации, оказания правительственных услуг или для активизации участия граждан в политическом процессе с целью стимулирования более широких общественных дебатов [2].

Цензовое неравенство, как таковое, может быть нивелировано именно при помощи электронной демократии, хотя бы в силу того, что для получения информации, зачастую даже не требуется какой-либо идентификации лица в информационном пространстве. Это позволяет, так или иначе, включаться в сферу общественно-политической жизни даже тем лицам, которые были фактически «отрезаны» от нее. И это особенно актуально на уровне муниципальных образований, где жителей интересуют вопросы, затрагивающие непосредственные условия их проживания на соответствующей территории, вопросы благоустройства и развития последней.

Преимуществом электронной демократии выступает также оптимизация работы муниципальных структур. Например, оформление документов для оказания отдельных муниципальных услуг через интернет снижает уровень загруженности отдельных должностных лиц органов местного самоуправления.

Объективным показателем оценки информационной открытости органов муниципаль-

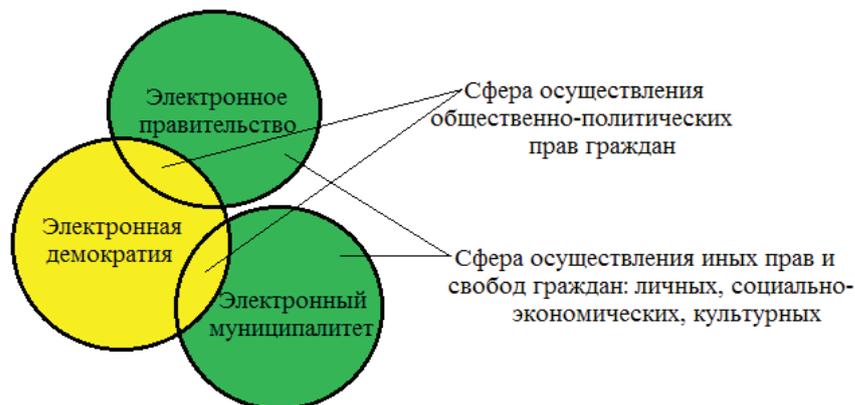
ной власти конкретного муниципального образования выступает факт наличия (отсутствия) интернет-сайта (интернет-страницы) органа местного самоуправления. Однако сам факт наличия такого интернет-сайта не всегда может выступать в качестве подтверждения информационной открытости муниципальных структур власти. Об этом свидетельствуют, в том числе, низкие проценты оказания муниципальных услуг в электронном виде от общего объема соответствующих услуг в отдельных муниципальных образованиях [3].

Применительно именно к местному самоуправлению на сегодняшний день отсутствует законодательное определение, отражающее функционирование органов местного самоуправления на началах электронной демократии. В литературе данный вопрос, так или иначе, охватывается термином «электронное правительство». Отдельные исследователи, делают упор на то, что правительство – это орган исполнительной власти на региональном или федеральном уровне государственной власти и что местное самоуправление не входит в систему государственной власти. А значит, необходимо наличие самостоятельного термина, обозначающего информатизацию функционирования муниципальной власти. Так, В.Е. Кириенко приводит следующее определение электронного муниципалитета: «это информационно-коммуникационная система органов местного самоуправления, обеспечивающая создание условий для принятия эффективных решений по управлению муниципальным образованием как целостной социально-экономической системой, совершенствования демократии и повышения ответственности органов местного самоуправления перед населением» [4].

Вопрос о соотношении понятий «электронная демократия», «электронное правительство» и «электронный муниципалитет» представляет-

ся достаточно спорным. Два последних термина соотносятся между собой достаточно четко: особым формам функционирования органов государственной власти на федеральном и региональном уровне (электронное правительство) соответствует аналогичный способ организации деятельности органов муниципальной власти (электронный муниципалитет). Не до конца ясным представляется вопрос о соотношении этих понятий с термином «электронная демократия». Как следует из понятия электронной демократии в узком смысле, она охватывает и термин «электронное правительство» (например, в части использования интернета правительством для предоставления гражданам информации), а значит, и «электронный муниципалитет». В то же время демократия, в том числе, электронная, подразумевает реализацию общественно-политических прав граждан. Электронное правительство и электронный муниципалитет могут, по сути, выходить «за рамки» электронной демократии в том смысле, что способны обеспечить осуществление не только общественно-политических, но и также любых других прав граждан: личных, социально-экономических, культурных (через предоставление соответствующих услуг в электронной форме). Описанное соотношение рассматриваемых понятий представлено на рисунке.

Если рассматривать сущность электронного муниципалитета все же с точки зрения того, что это неотъемлемая составляющая электронной демократии, то соответствующее понятие можно раскрыть следующим образом. Электронный муниципалитет – это один из современных институтов политической системы общества, основанный на принципах электронной демократии и предназначенный для обеспечения осуществления общественно-политических прав, свобод и законных интересов граждан на муниципальном уровне с применением инфор-



мационных компьютерных технологий в системе функционирования органов местного самоуправления в целях повышения уровня вовлеченности населения в сферу общественно-политической жизни и эффективности деятельности органов муниципальной власти. То есть при рассмотрении вопроса о соотношении понятий «электронная демократия», «электронное правительство» и «электронный муниципалитет» в качестве основания для их разграничения и одновременно объединения может быть использована сфера реализации общественно-политических прав граждан. Тогда, когда деятельность электронного правительства и электронного муниципалитета затрагивает данную сферу, можно вести речь о том, что они выступают непосредственными атрибутами электронной демократии. Если же затрагиваются иные права граждан (например, социально-экономические), то непосредственно об электронной демократии говорить не приходится и здесь электронное правительство и электронный муниципалитет обретают некое самостоятельное значение, так как выходят за пределы политической сферы, а значит, и электронной демократии.

В сфере становления и развития электронной демократии в России на современном этапе актуальными являются такие проблемы, как риски технических сбоев, отсутствие у многих категорий населения возможности выхода в интернет, цифровое неравенство между отдельными муниципалитетами (так как проникновение интернета на отдельные территории протекает неравномерно) [5]. В этой связи, электронная демократия должна быть все-таки не абсолютно единственной формой народовластия, а представлять собой некую альтернативу традиционным демократическим институтам политической системы общества.

Таким образом, можно сделать следующие выводы. Цензовая демократия образца XIX сто-

летия создавала условия, при которых подавляющее большинство жителей было выключено из сферы общественно-политической жизни на уровне местного самоуправления. На протяжении XX века и в начале XXI столетия прослеживаются тенденции отхода от цензовой демократии на муниципальном уровне: сначала – в виде постепенного ее ослабления, а затем – минимизации цензовых требований на законодательном уровне. На современном этапе уменьшение роли цензовой демократии обеспечивается двумя способами:

1. путем установления минимальных цензовых требований к избирателям (особенно на уровне местного самоуправления);
2. с помощью электронной демократии, не предполагающей каких-либо серьезных барьеров для населения, как минимум, в сфере осуществления права на доступ к информации.

Безусловно, электронная демократия выступает в качестве одного из наиболее ярких примеров новых демократических ценностей. Несмотря на несомненные преимущества электронной демократии, она не должна подменять собой традиционно сложившиеся демократические институты. Ее следует рассматривать в качестве дополнительной гарантии общественно-политических прав граждан. Важно, чтобы электронное взаимодействие между населением и органами муниципальной власти было максимально качественным и эффективным. Так как речь идет о первичном уровне публичной политической власти, то развитая электронная демократия в системе местного самоуправления может служить гарантией высокого уровня правосознания населения и, как следствие – того, что граждане реже будут прибегать к обжалованию действий (бездействия) должностных лиц муниципальной власти в судах или вышестоящих органах государственной власти.

Литература

1. Храмцовская Н.А. Возникновение и эволюция понятия «электронное правительство» – Интернет и современное общество: Труды XI Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 28 – 30 октября 2008 г.). СПб.: Факультет филологии и искусств СПбГУ, 2008. – С. 192.
2. Фурсеев Е. Государственная программа «Электронная Беларусь»: электронная демократия и правящая элита // Палітычная сфера. 2009. № 13. С. 64.
3. Калинина А., Шевандрин А. Формирование элементов электронного правительства в органах местного самоуправления муниципальных образований // Власть. 2012. № 12. С. 21.
4. Кириенко В.Е. Информационные системы органов местного самоуправления: от ОГАС к информационному обществу: моногр. / В.Е. Кириенко. – Томск : Изд-во Томск. гос. ун-та систем упр. и радиоэлектроники, 2012. С. 42-46.
5. Чеботарева А.А. Механизмы электронной демократии: возможности и проблемы их реализации в Российской Федерации // Правовая информатика. № 3. 2012. С. 53.

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA: FROM VOTING QUALIFICATIONS TO E-DEMOCRACY

Aleksei Savichev, Research Scientist at the Law Enforcement Monitoring and Information Resources Development Laboratory of the Scientific Research Division of the Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation, Russian Federation, Moscow.

E-mail: ucx7801@mail.ru

Abstract. *Certain aspects of functioning of the system of voting qualifications at the local self-government level in Russia in the second half of the 19th century, at the time of the USSR and in the contemporary period are considered. The process of development of local self-government in the USSR and at the present stage is analysed from the perspective of a gradual weakening of the role of qualification democracy which was thoroughly laid down in the laws in the 19th century. The paper pays special attention to the so-called “e-democracy” as the product of the evolution of democracy in general and local self-government in particular. Its relation to qualification democracy is considered from the viewpoint of information technology capabilities to overcome qualification inequality within the framework of democratic procedures. The author separately considers the concept of “e-municipality”. An attempt is made to analyse the relationship between the concepts of “electronic democracy”, “e-government”, and “e-municipality”. As a conclusion, the author points out a need to develop an efficient e-democracy in the local self-government system, which, however, does not mean a complete substitution of traditional democratic institutions by it.*

Keywords: *local self-government, voting qualifications, qualification democracy, civil society, estate, e-democracy, e-government, e-municipality, Internet, social and political rights, information computer technologies, information openness, municipal services, municipality, local self-government bodies.*

References

1. Khramtsovskaya N.A. Vozniknovenie i evoliutsiia poniatiiia “elektronnoe pravitel'stvo”, Internet i sovremennoe obshchestvo: Trudy XI Vserossiiskoi ob»edinennoi konferentsii, Sankt-Peterburg, 28-30 oktiabria 2008 g., SPb., Fakul'tet filologii i iskusstv SPbGU, 2008, p. 192.
2. Fursev E. Gosudarstvennaia programma “Elektronnaia Belarus”: elektronnaia demokratiia i praviashchaia elita, Palitychnaia sfera, 2009, No. 13, p. 64.
3. Kalinina A., Shevandrin A. Formirovanie elementov elektronnoho pravitel'stva v organakh mestnogo samoupravleniia munitsipal'nykh obrazovani, Vlast', 2012, No. 12, p. 21.
4. Kirienko V.E. Informatsionnye sistemy organov mestnogo samoupravleniia: ot OGAS k informatsionnomu obshchestvu, monogr., V.E. Kirienko, Tomsk, izd-vo Tomsk. gos. un-ta sistem upr. i radioelektroniki, 2012, pp. 42-46.
5. Chebotareva A.A. Mekhanizmy elektronnoi demokrati: vozmozhnosti i problemy ikh realizatsii v Rossiiskoi Federatsii, Pravovaia informatika, No. 3, 2012, p. 53.



ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК МЕХАНИЗМ УЧАСТИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

*Шаткина Е. А.**

Аннотация. В предлагаемой статье проведен анализ понимания гражданского общества, его роли в развитии государства и мониторинг правоприменения российского законодательства об общественном контроле. В связи с принятием специализированного закона, в Российской Федерации впервые в правовой оборот такие понятия, как общественный контроль, субъекты, формы, обозначены цели, задачи и принципы общественного контроля. Вступление в силу закона более года назад стало новеллой правоприменения. В настоящее время есть основания обобщать практики, которые позволяют выявить как положительный опыт, так и отдельные недостатки, связанные с реализацией положения закона. Написание предлагаемой статьи стало результатом практической работы автора в данной сфере и учитывает как федеральный, так и региональный опыт.

Ключевые слова: Конституция, государство, общество, право, контроль, законодательство, государственное управление, конституционное право, правоприменение, мониторинг, гражданин, информация, прозрачность, эффективность, доверие.

Основа взаимодействия институтов гражданского общества и органов государственной власти тесно связана с принципами, которые заложены в Конституции Российской Федерации. Согласно статье 1 Конституции, Россия является демократическим государством, статьи 29 и 32 предусматривают, что граждане имеют конституционное право на получение информации и на участие в управлении государством [1]. Каким образом данные принципы приобретают практическую реализацию и каково правоприменение в этой сфере?

Формально гражданское общество представляет собой совокупность неправительственных и некоммерческих организаций и институтов, которые представляют интересы и волю граждан. Часто добровольный характер участия (волонтерство) является одним из наиболее характерных признаков организаций, составляющих гражданское общество. Но вместе с тем, гражданское общество не стоит сужать до одних лишь общественных организаций. Любой человек с активной гражданской позицией априори является частью гражданского общества, для этого ему не обязательно становиться членом той или иной общественной организации.

Если обратиться к международному опыту – далеко не во всех странах существует юри-

дическое определение и закрепление в законодательстве понятия неправительственная или некоммерческая организация. Эта особенность существенно отличает гражданское общество как субъект социальной ответственности от государства. Основой его деятельности являются самостоятельные, коллективные, добровольные решения. Вместе с тем, такая деятельность не должна противоречить конституционным основам государства. В 2013 году в мире насчитывалось около 30 000 неправительственных организаций. Их деятельность разнообразна и имеет страновые особенности, отражает специфику экономического и социального развития конкретной страны, ее культурную идентичность [2, с.10].

Тем не менее, как свидетельствуют международные сопоставления, виды деятельности некоммерческого сектора представлены, прежде всего, социальными, практическими видами деятельности. Это благотворительность, образование, наука, культура, экология, правозащитная тематика, профессиональные и иные вопросы, непосредственно связанные с жизнью людей.

Что касается страновых различий, то, например, основной сферой деятельности американских НКО традиционно является здравоохранение, французских и итальянских – благотворительность, венгерских – культура.

* *Шаткина Елена Анатольевна*, кандидат юридических наук, доцент, Российская Федерация, г. Москва.
E-mail: 9993753@mail.ru

На приоритеты гражданского общества оказывают влияние особенности территории их функционирования, а также конкретные требования в зависимости от периода времени.

Разветвленная структура видов деятельности некоммерческого сектора является основой для выявления функций общественных институтов. Практика свидетельствует о том, что доминирующей является социальная функция. Однако она возникает там, где «не хватает» государства, а рыночные механизмы не способны обеспечить систему распределения, включая социальные группы, которые не выдерживают конкуренции на рынке труда и попадают в категорию социального отторжения.

Экономическая функция гражданского общества позволяет рассматривать некоммерческий сектор в качестве самостоятельного субъекта экономической деятельности, не только в рамках государства, но и на международном уровне, в системе международных отношений.

Она вносит вклад не только в удовлетворение потребностей населения, но и в создание благоприятного делового климата, стабильность экономического развития и политической системы. Формирует принципы демократии, прозрачности и ответственности [3].

В свою очередь такое развитие привлекает большее количество участников различных социальных акций, содействует появлению новых форм взаимодействия субъектов социальной ответственности. Данный вид деятельности гражданского общества можно рассматривать как его особую функцию, обеспечивающую просвещение и привлечение граждан, повышение их социальной ответственности и активизацию гражданской позиции.

И на этом этапе возникает третья функция гражданского общества, такая, как общественный контроль, которая является неотъемлемой частью системы общественного регулирования и социального контроля в целом. В частности, ее можно рассматривать как элемент «системы общественных договоров» [4, с.11].

В Российской Федерации гражданское общество достигло определенного уровня развития и 21 июля 2014 г. принят Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [5]. С момента его вступления в силу прошло чуть больше года, и в настоящее время есть основания анализировать первые результаты его применения.

Прежде всего, Федеральный закон устанавливает перечень субъектов и формы обще-

ственного контроля. Закон предоставляет общественникам широкий выбор контрольных инструментов, что позволяет повысить адресность и действенность общественного контроля, в зависимости от конкретной ситуации и обстоятельств. Среди этих инструментов – общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и иные формы.

Практика показывает, что наиболее активно применяется такая форма контроля как общественные слушания. Ежемесячно обсуждаются текущие проблемы, связанные с обеспечением прав граждан и правоприменением. Реже проводятся общественные обсуждения.

Особую роль в эффективном функционировании современных механизмов управления общественным развитием играют социальные данные, которые не только обеспечивают «обратную связь» с обществом, но и помогают решать проблемы, связанные с целеполаганием и конструированием образа желаемого будущего [6]. Существуют единичные практики общественного мониторинга. В то же время, эта форма контроля может выполнять большие задачи, чем сейчас. Общественные объединения и НКО проводят собственные мониторинги, но, к сожалению, их результаты не всегда придают публичности и часто остаются не известными общественности.

Статья 7 Федерального закона «Об основах общественного контроля» содержит положение об информационном обеспечении общественного контроля. Результаты общественного контроля должны быть открыты и доступны всем гражданам и органам власти.

Вместе с тем, не исключена ситуация, при которой, к примеру, нет возможности создать свой собственный интернет портал, или средство массовой информации. Одной из мер повышения эффективности правоприменения законодательства об общественном контроле могло бы стать взаимодействие в информационном поле, при котором результаты мониторингов или экспертиз, слушаний, направлялись бы в Общественную палату России или в специализированные агентства для размещения на ресурсах.

Отдельное внимание следует уделить общественной экспертизе социально значимых нормативных правовых актов, как одному из наиболее результативных инструментов. Действующий закон содействует учету такой формы контроля органами государственной власти. В

этой части есть достигнутые результаты. Это те случаи, когда в закон были приняты поправки. Например, Закон «О частной детективной и охранной деятельности» [7]. Важнейшей формой общественного контроля стала и практика «Нулевых чтений».

Еще одна важная задача – вовлечение молодежи в общественный контроль. При этом эффективным способом является привлечение молодых специалистов к общественной экспертизе, формирование молодежного общественного контроля. Первый опыт был получен в связи с рассмотрением проекта Федерального закона «О почтовой связи». В экспертизе приняли участие три инициативные молодежные группы Ассоциации юристов России и Координационного совета молодых юристов. Их предложения были включены в общее заключение Общественной палаты и направлены разработчикам [8].

Такие молодежные группы продолжают функционировать, направляют свои предложения по совершенствованию законодательства. Молодежь активно участвует и в формировании нетерпимого отношения к коррупционным проявлениям. Таким образом, одновременно решаются две задачи: Общественная палата получает реальную помощь и оригинальные идеи, а молодежь в конкретной социально значимой работе оттачивает свои профессиональные навыки и компетенции. Более того, эта практика содействует и повышению правовой грамотности. Ученые и практики отмечают особую важность правового воспитания [9, с.8].

Среди всех форм общественного контроля самый большой публичный резонанс имеют общественные проверки. На сегодняшний день проводится целый ряд пилотных проектов в этой сфере, но опыт показывает, что требуется дополнительное уточнение механизмов реализации этой формы общественного контроля. Первоочередной задачей представляется анализ практики в этой сфере и разработка предложений в части уточнения правовых оснований, порядка проведения и статуса результатов общественных проверок.

Действующий закон «Об основах общественного контроля» предусматривает проведение общественного контроля одновременно в нескольких формах (ч.2, ст.18). Эта норма помогает наладить общественный контроль сложных общественных проблем, которые не могут быть решены разовым вмешательством общественности, а требуют длительного наблюдения и комплексного подхода – как по составу участ-

ников, так и по набору используемых методов. В качестве примера такой сложной общественной проблемы, контроль за которой требует применения самых различных форм и методов возможно привести следующий пример. В России около двух миллионов безработных выпускников вузов. В последние десятилетия резко повысилась мобильность человеческого капитала, что открыло для организаций новые перспективы для привлечения наиболее ценных кадров, в том числе благодаря возможности удаленной занятости [10]. Вместе с тем, задача трудоустройства молодых специалистов – только один многих из аспектов проблемы. Намного сложнее и важнее разобраться, почему система образования производит специалистов, которые остаются невостребованными. Это целый комплекс вопросов, который требует применения разных форм общественного контроля.

За прошедшее время проведен общественный мониторинг, затем цикл общественных слушаний, выполнена экспертиза двух действующих законов. Инициатива реализуется во взаимодействии с государственными органами. Создан интернет-ресурс (www.trudsovet.ru), который не только обеспечивает информационное освещение этой проблематики, но и содействует трудоустройству безработных выпускников вузов. Благодаря нормам действующего законодательства обеспечена возможность комплексного правоприменения.

В ходе мониторинга реализации положений законодательства об основах общественного контроля особую значимость представляет изучение опыта реализации общественного контроля в регионах, обобщение и распространение лучших практик.

Например, в Республике Башкортостан Общественные советы нескольких муниципальных образований объединяются по отраслевому принципу. Для решения проблем в сельскохозяйственной отрасли. В Ростовской области создана Ассоциация общественных советов. Активно разрабатываются и региональные законы об общественном контроле.

Обобщая опыт регионов, выявляются наиболее успешные практики, а также проблемы, с которыми общественники сталкиваются на местах. Один из важных аспектов – это претворение норм федерального закона в региональном законодательстве. По состоянию на сентябрь 2015 г. законы об общественном контроле приняты и действуют в 21 субъекте Федерации – это четверть всех регионов. В 17 субъектах под-

готовлены соответствующие законопроекты. В Санкт-Петербурге и Омской области разработаны дополнения и уточнения в действующие законы об общественном контроле.

В то же время 37 субъектов Федерации не имеют собственных актов об общественном контроле. С одной стороны, такая ситуация допустима, поскольку есть федеральный закон. С другой стороны, учитывая большие региональные различия, было бы целесообразно продолжить имплементацию общедоказательных норм в региональное законодательство. Тем более, что сегодня существуют «белые пятна» в регулировании общественного контроля на местах. В частности, это касается статуса контролеров, а также порядка формирования общественных советов при региональных органах исполнительной власти и муниципальных образованиях и др.

Нужна регламентация деятельности общественных советов, положения об общественной проверке и порядке информирования о результатах контроля.

Принятие федерального закона привело и к повышению качества и системности общественного контроля. На практике это выражается в том, что чаще вовлекаются профессиональные эксперты, формируются эффективные механизмы контроля. Например, на местах активно развивается такое направление, как осуществление общественного контроля совместно с государственными органами.

Существенной переменной, в связи с принятием закона об основах общественного контро-

ля, которая произошла за этот год, стал факт восприятия гражданами общественного контроля не как поиска негатива в деятельности органов власти, а как способ принять реальное участие в делах государства. Общественный контроль все больше понимается как площадка для диалога общества и государства, на которой можно найти решение для социально значимых проблем. Такой подход дает стимул для повышения социальной активности и инициативы граждан, способствует росту правовой культуры и гражданского самосознания.

Для полноценной работы закона «Об основах общественного контроля» требуется принять изменения в 25 других актах. На сегодняшний день поправки внесены лишь в некоторые из них. В то же время приведение в соответствие нормативных правовых актов необходимо для того, чтобы предусмотренные механизмы общественного контроля заработали в полную силу. Кроме того, постоянно накапливается практика правоприменения, которую необходимо учитывать.

В заключении следует отметить, что при осуществлении мониторинга опыта применения законодательства об общественном контроле и реализации его различных форм, должно уделяться особое внимание анализу и оценке новых, инициативных форм в этой сфере, поскольку инициативы общественников – это уникальный ресурс для творческого развития законодательства и институтов общественного контроля в целом.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 июня 1993 г.) с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ /СЗ РФ. 04.08.2014. № 31. Ст.4398.
2. Степашин С.В. Общественный аудит: Может ли общество контролировать расходы бюрократии? / С.В.Степашин. Институт социально-политических исследований РАН. М.: Наука, 2013. – 343 с.
3. Попова С.М., Шахрай С.М., Яник А.А. Измерения прогресса / Институт социально-политических исследований РАН. Москва: Наука, 2010. – 272 с.
4. Плигин В.Н. «Страна нуждается в обновлении общественных договоров в современном российском обществе» / Мониторинг правоприменения. 2015. № 1 (14).
5. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (Ч. I). Ст. 4213.
6. Яник А.А., Попова С.М. Проблемы становления механизмов социального мониторинга как элемента стратегического управления социально-экономическим развитием России // Социодинамика. – 2015. – № 11. – С.117-143. DOI: 10.7256/2409-7144.2015.11.16946. URL: http://e-notabene.ru/pr/article_16946.html
7. Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности» с изм. от 13 июля 2015 / www.pravo.gov.ru – 13.07.2015.
8. Доклад о состоянии гражданского общества в России. Общественная палата. 2015.
9. Астанин В.В. Историография работ А.Я.Сухарева: от пропаганды правового просвещения до обеспечения международной законности / Мониторинг правоприменения. 2014. № 3 (12).
10. Попова С.М., Яник А.А. Расширение «контактной зоны» государства и общества как актуальный тренд в развитии социально-политической системы России // Социодинамика. – 2015. – № 12. – С.1-22. DOI: 10.7256/2409-7144.2015.12.17101. URL: http://e-notabene.ru/pr/article_17101.html

CIVIC WATCH AS A MECHANISM FOR PARTICIPATING IN PUBLIC ADMINISTRATION

Elena Shapkina, Ph.D. in Law, Associate Professor at the Department of Government Audit of the Higher School of Government Audit of Lomonosov Moscow State University, member of the Civic Chamber of the Russian Federation, Russian Federation, Moscow.
E-mail: 9993753@mail.ru

Abstract. *An analysis of understanding of the civil society and its role in the development of the state as well as monitoring the application of Russian laws on civic watch is carried out in the presented paper. Due to the adoption of a specialised law, such concepts as civic watch, its subjects and forms have for the first time been introduced in Russian laws and the goals, tasks and principles of civic watch have been outlined. Coming into force of this law more than a year ago became an innovation in law. At present, there are grounds to generalise practices, which allow to identify positive experience as well as individual drawbacks related to the implementation of the provisions of the law. This paper was written as a result of the author's practical work in this sphere taking into account federal as well as regional experience.*

Keywords: *Constitution, state, society, law, control, legislation, public administration, constitutional law, law enforcement, monitoring, citizen, information, transparency, efficiency, confidence.*

References

1. Konstitutsiia Rossiiskoi Federatsii (priniata vsenarodnym golosovaniem 12 iunია 1993 g.) s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami Rossiiskoi Federatsii o popravkakh k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii ot 30 dekabria 2008 g. No. 6-FKZ, ot 30 dekabria 2008 g. No. 7-FKZ, ot 5 fevralia 2014 g. No. 2-FKZ, ot 21 iulia 2014 g. No. 11-FKZ, Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii, 04.08.2014, No. 31, st. 4398.
2. Stepashin S.V. Obshchestvennyi audit: Mozhet li obshchestvo kontrolirovat' raskhody biurokratii?, Institut sotsial'no-politicheskikh issledovaniĭ RAN, M.: Nauka, 2013, 343 pp.
3. Popova S.M., Shakhrai S.M., Ianik A.A. Izmereniia progressa, Institut sotsial'no-politicheskikh issledovaniĭ RAN, Moskva: Nauka, 2010, 272 pp.
4. Pligin V.N. "Strana nuzhdaetsia v obnovenii obshchestvennykh dogovorov v sovremennom rossiiskom obshchestve", Monitoring pravoprimeneniia, 2015, No. 1 (14).
5. Federal'nyi zakon ot 21 iulia 2014 g. No. 212-FZ "Ob osnovakh obshchestvennogo kontroliia v Rossiiskoi Federatsii", Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii, 2014, No. 30 (ch. I), st. 4213.
6. Ianik A.A., Popova S.M. Problemy stanovleniia mekhanizmov sotsial'nogo monitoringa kak elementa strategicheskogo upravleniia sotsial'no-ekonomicheskim razvitiem Rossii, Sotsiodinamika, 2015, No. 11, pp.117-143, DOI: 10.7256/2409-7144.2015.11.16946, URL: http://e-notabene.ru/pr/article_16946.html
7. Zakon Rossiiskoi Federatsii ot 11 marta 1992 g. No. 2487-1 "O chastnoi detektivnoi i okhrannoĭ deiatel'nosti" s izm. ot 13 iulia 2015, URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 13.07.2015.
8. Doklad o sostoianii grazhdanskogo obshchestva v Rossii, Obshchestvennaia palata, 2015.
9. Astanin V.V. Istoriografiia rabot A.Ia.Sukhareva: ot propagandy pravovogo prosveshcheniia do obespecheniia mezhdunarodnoi zakonnosti, Monitoring pravoprimeneniia, 2014, No. 3 (12).
10. Popova S.M., Ianik A.A. Rasshirenie "kontaktnoi zony" gosudarstva i obshchestva kak aktual'nyi trend v razvitiĭ sotsial'no-politicheskoi sistemy Rossii, Sotsiodinamika, 2015, No. 12, pp.1-22, DOI: 10.7256/2409-7144.2015.12.17101, URL: http://e-notabene.ru/pr/article_17101.html



ЮРИДИЧЕСКАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ ДЕФИНИЦИЯ СЕМЬИ

Гасанзаде С. Б. к.*

Аннотация. Институт семьи занимает очень важное место в жизни общества, государства и человека. Не случайно, что институт семьи, играющий столь важную роль в обществе, закреплён как самостоятельная норма в Конституции Азербайджанской Республики. В то же время институт брака является правовой основой создания семьи, и соответственно закреплён в Семейном Кодексе. В статье рассмотрены вопросы, касающиеся семьи и брака, их конституционно-правового статуса, анализируются существующие взгляды по данному вопросу. Представлен проект новой редакции Конституции Азербайджанской Республики, где взаимоотношения семьи, ребенка и государства выступают в более совершенной форме.

Ключевые слова: Конституция, семья, конституционно-правовой статус, материнство, брак, женщина, детство.

В современных демократических странах, строящих правовое государство, Конституция имеет свое незаменимое место и роль. Она определяет статус основных институтов, имеющих важнейшую и глобальную роль в общественно-политической и правовой жизни, и основывается на законодательной базе. С этой точки зрения, Конституция Азербайджанской Республики, принятая 12 ноября 1995 года путем референдума, в годы независимости, регламентирует самые важные и главные стороны особо существенных общественных отношений и ценностей, имеющих значение для общества, государства и личности, регулирует их основы¹. Регламентирование же иных взаимоотношений производится путем принятия других нормативно-правовых актов. Субъекты правовых взаимоотношений, личность и социальные группы – религия, семья, государство, народ и другие такие же институты, их статус и правовое положение нашли свое отражение в Конституции. Этот документ оказывает положительное влияние на такие социальные явления как семья, религия, на социальные ценности, такие как отцовство и материнство, в общем, на взаимоотношения, существующие в социальной системе, а также создает четкую базу и фундаментальную основу для формирования новых ценностей. А посвящение статьи 17-ой главы II-ой «Основы государства» Конституции АР, именно «семье, детям и государству», может быть оцене-

но как результат высокой оценки, данной государством институту «семьи»².

Слово «семья» (аила), используемое в азербайджанском языке, по своей этимологии происходящее от арабского слова «авл», означает «опору», «единство людей, доверяющих друг другу»³. Семья является базовой составляющей общества и государства. Государство, по своей сути, охватывая совокупность семейных союзов, объединяет их в себе. В управлении семьей и государством имеются тождественные элементы. Семьи создаются на основе браков, формируются по принципу кровного родства, укрепляются системой традиционных взаимоотношений, таких как взаимная ответственность и обязательство членов семьи друг перед другом, взаимопомощь. Семья – это социальный институт, который обеспечивает развитие общества и государства. Правовой статус семьи на конституционном уровне, впервые нашел свое отражение в Конституции АР принятой в 1978 году, подготовленной и вынесенной на обсуждение Общенациональным Лидером Азербайджана Гейдаром Алиевым. Статьям Конституции 17-ой – «Семья, дети и государство» и 34-ой «Право на брак», было выделено самостоятельное место и обеспечено конституционно-правовое закрепление этих институтов. В Конституциях

¹ Конституция Азербайджанской Республики, Б., 2014 г, с 3-16.

² Конституция Азербайджанской Республики, Б., 2014 г.

³ <http://az.wikipedia.org/wiki/Aila>.

* **Гасанзаде Саида Бахрам кызы**, доцент, доктор философии по праву, ведущий научный сотрудник отдела «Международные отношения и международное право» Института философии и права Национальной академии наук Азербайджана, Азербайджанская Республика, г. Баку.

E-mail: saidahasan@gmail.com

некоторых стран статус «семьи» как института, объединения, опирающегося на систему фундаментальных ценностей человечества и общества, не предусмотрен, в Конституциях Италии, Германии, России, Турции и других развитых стран, он закреплен в виде самостоятельной нормы. В ст. 38-ой Конституции Российской Федерации указано, что семья, материнство и детство находятся под защитой государства. Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, обязаны содержать нетрудоспособных родителей⁴. В ст. 17-ой Конституции АР указано, что семья как основная ячейка общества находится под особой опекой государства⁵. Несмотря на то, что международное и европейское право не дало в полной мере конкретную дефиницию понятия «семьи», оно дало высокую оценку семье, как неотъемлемой части человеческой жизни. Это связано с тем, что вне зависимости от заключения или отсутствия официального брака, международное и европейское право принимает создание «семейной жизни» мужчиной и женщиной, как их естественное право⁶. Ст. 34-я Конституции АР посвящена именно «праву на брак»⁷. Авторы Азербайджанской Энциклопедии указывают, что семья – небольшая группа, основанная на браке, либо же кровном родстве. Члены семьи представляют собой стабильную общественную группу, связанную между собой бытовым единством, моральной ответственностью, взаимопомощью⁸. Такое же мнение отражается и в «Философской энциклопедии»⁹. Философы, разделяющие мнение авторов Демографической энциклопедии, характеризуют семью как группу лиц, основанную на браке или же кровном родстве и связанных между собой бытовым единством и взаимной ответственностью¹⁰. Профессор Г.Манаев указывал, что семья – есть основанное на браке или родстве, охваченное государственной опекой и являющееся ячейкой

общества объединение, союз мужчины и женщины¹¹. Профессор М.Демирчиева характеризовала семью как связанную браком или родственными связями, совместно проживающую группу лиц¹². Количество таких дефиниций, данных семье, можно перечислять достаточно долго. Таким образом, принимая во внимание мнения различных авторов, основные положения норм международного и национального законодательства, понятию семьи можно дать следующее определение: Семья – это союз людей – совершеннолетних мужчины и женщины, заключенный по обоюдному согласию и желанию, с целью удовлетворения физиологических и биологических потребностей, основанный на любви, бытовой и хозяйственной совместности, созданный в виде объединения мужчины и женщины, на основе добровольного согласия и равноправия, с целью создания рода, рождения детей, находящийся под особой опекой государства, создающий основу общества и оформляющийся в форме брака, заключаемого в соответствующих органах исполнительной власти, в соответствии с процедурным порядком установленным государством¹³.

Оформление брака в соответствующих органах с целью создания союза на основе добровольного согласия мужчины и женщины, является правовым основанием позволяющим считать семью фактически созданной. Несмотря на то, что для возникновения института семьи заключение брака считается важным правовым аспектом, задолго до того как появились такие явления, как «брак» и «религиозный брак» (кябин), исторически существовало объединение мужчины и женщины, т.е. союз, по сути своей схожий с сегодняшним понятием семьи.¹⁴ Семья считается для общества, личности и отдельного человека самым надежным и верным оплотом с материальной и психологической точки зрения. С этой точки зрения, семья стоит в основе материального, морального, психологического, социологического, экономического, политического развития общества, государства и человечества¹⁵.

⁴ Конституция Российской Федерации, М., 1994 г., с.36.

⁵ Конституция Азербайджанской Республики. Б., 2014, с.10.

⁶ Европейский суд по правам человека: комментарий и нормативные акты. Б., 2006 г. с. 341, 349, 374, 391.

⁷ Конституция Азербайджанской Республики, Б., 2014, с.18.

⁸ Азербайджанская Советская Энциклопедия. Б. 1976 г., I том, с.187.

⁹ Философская энциклопедия., М., 1983 г., с. 602.

¹⁰ Демографическая энциклопедия., М., 1985 г., с.395.

¹¹ Манаев Г.И. Советское семейное право. Б. 1989 г., с. 18.

¹² Демирчиева М. Семейное право Азербайджанской Республики., Б., 2008 г., с. 6.

¹³ Гасанзаде С.Б. Конституционно-правовой статус института семьи // Научные труды. Журнал Философии и Права НАНА. № 1, 2015. С.219-234.

¹⁴ Словарь гендерных терминов. Б., 2005 г., с.5.

¹⁵ Нечаева А.М. Семья, как самостоятельный объект правовой охраны. /Государство и право, № 12, 1996 г., с.99-107.

Понятие «брака», являющееся важнейшим составным элементом дефиниции, характеризующей с правовой точки современную семью, может рассматриваться как комплекс действий по регистрации-оформлению брака в соответствующих государственных органах, завершающихся выдачей официального государственного документа – свидетельства, подтверждающего создание семьи мужчиной и женщиной.

В сфере положительного регулирования современных проблем института «семьи» в нашей стране были подготовлены и приняты некоторые исторически значимые документы. Это такие документы, как Государственная Программа «По улучшению здоровья матери и ребенка на 2014-2020 годы», «Стратегия азербайджанской семьи», «Национальная стратегия по детям», Закон АР «О Государственной помощи многодетным семьям» и др. Правовое регулирование брака и семейных отношений в Азербайджанской Республике проводится со стороны государства и признается только брак, заключенный в соответствующем органе исполнительной власти¹⁶.

Вся третья глава II-го раздела Конституции Азербайджанской Республики, посвящена «Основным правам и свободам человека и гражданина», где был закреплён тезис о равных правах и свободах мужчины и женщины. В целом, в Конституции нашло широкое отражение закрепление прав и свобод семьи. После принятия путем референдума Конституции независимой Азербайджанской Республики, в нашей стране, 28 декабря 1999-го года были приняты новый Семейный Кодекс, Гражданский Кодекс, Гражданско-Процессуальный Кодекс, 19 мая 1998 года Закон АР «О правах ребенка» и другие многочисленные нормативно-правовые документы¹⁷.

Конституция АР, принятая путем референдума от 12 ноября 1995 года, не может считаться догмой. Она, являясь результатом творческого мышления, соразмерно совершенствовала процессы, периодически происходящие в общественно-политической и правовой жизни страны. Так, референдумом, проведенным 24 августа 2002 года, в статьи – 3, 27, 71, 76, 83, 88, 89, 95-96, 101-102, 105, 109, 125, 128, 130-133 было внесено всего 24 изменения и дополнения. Реальное положение в жизни общества, государства и семьи и брачных отношениях, вызвало необходимость проведения

более важных изменений в конституционные нормы, что и было произведено референдумом от 18 марта 2009 года. Так, были добавлены следующие слова и словосочетания: в ст. 12-ю Конституции, посвященной высшей цели государства – «достойного уровня жизни гражданам Азербайджанской Республики», в ст. 15-ю, посвященную экономическому развитию и государственным отношениям – «социальной направленности», в название 17-ой статьи – «ребенок», а также в текст статьи – «Дети, не имеющие родителей или опекунов, лишенные родительской заботы, находятся на попечении государства», «Запрещается привлекать детей к деятельности, могущей представлять угрозу их жизни, здоровью или нравственности», «Дети, не достигшие 15-летнего возраста, не могут быть приняты на работу», «Государство контролирует осуществление прав ребенка», в ст. 32-ю, посвященную праву личной неприкосновенности – «и семейной жизни», «Каждый обладает правом на защиту от незаконного вмешательства в личную и семейную жизнь» и другие изменения, тем самым указанные статьи были более усовершенствованы. Таким образом, этим референдумом в статьи – 12, 15, 17-19, 25, 29, 32, 39, 48, 50, 67, 71-72, 75, 84, 88, 92, 95-96, 101, 108-109, 125, 129-131, 146 и 149 Конституции АР было внесено всего 29 изменений и дополнений. Как усматривается, законодательный орган последними двумя референдумами, в соответствии с важными изменениями произошедшими в жизни страны, и адекватно им, произвел изменения и дополнения, в целом к 53-м статьям Конституции, большая часть из которых может считаться посвященной непосредственно семейным и брачным отношениям, расширению и защите прав семьи и детей¹⁸.

В период, когда в США и западных странах, переживается серьезный кризис в семейных отношениях, брак, должен основываться на человеческих взаимоотношениях, любви и дружбе, большее внимание должно оказываться имущественным правам и обязанностям мужа и жены, которые определяются заключением брачного договора¹⁹. В свою очередь, современная азербайджанская семья, адекватно отвечая реалиям времени, модернизируется, становится соответствующей времени и еще более укрепляется.²⁰

¹⁸ Журнал «Законность». 2002 г. № 6; Специальный бюллетень Центральной Избирательной Комиссии АР, Б., 2009.

¹⁹ Алиев Ш. Научно-практический комментарий к Конституции Азербайджанской Республики Б., 2000 г., с. 63.

²⁰ Джабраилов Р. Как обезопасить семейную модель от отрицательного влияния глобализации // Газета «Азер-

¹⁶ Конституционный Акт о Государственной Независимости Азербайджанской Республики. Баку, 1994 г., с 3–10.

¹⁷ Сборник законодательных актов Азербайджанской Республики, Баку, 2006 г., с. 9-15.

В Семейном Кодексе АР регулируются имущественные и личные неимущественные отношения, возникающие между членами семьи, а в случаях, предусмотренных законодательством, между другими родственниками и лицами, определяются правила взятия на воспитание детей, лишенных родительской опеки²¹. Однако, возникла необходимость проведения изменений в данном Кодексе в сфере предотвращения беспочвенных разводов, повышения социального благополучия семьи и детей, конкретизации роли отца и матери в управлении семьей. Законом от 31 мая 2002 года Милли Меджлисом было утверждено «Положение о комиссии по защите прав и делам несовершеннолетних». 24 мая 2005 года был принят Закон «О профилактике беспризорности и правонарушений несовершеннолетних». Также, принятие 30 августа 1999-го года Закона «О социальной защите детей, потерявших родителей и лишенных родительской опеки», имело важное значение для претворения в жизнь конституционных норм, связанных с детьми. Таким образом, проведенные исследования и сравнения указывают на необходимость улучшения соответствующих конституционных норм, в целях надежной защиты института семьи, ее статуса, прав и свобод ее членов. Проведение таких изменений исходит из последних требований международного и национального законодательства в сфере семьи и института семьи. Исходя из всего вышеизложенного, предлагаем ст. 17-ю Конституции АР дать в следующей новой редакции:

Статья 17. Семья, ребенок и государство

I. Семья, являясь естественной и основной ячейкой общества, находится под особой опекой государства. Семья обладает правом защиты обществом и государством. Семейное насилие запрещается законом и наказуемо. Государство оказывает необходимую помощь в развитии семьи. В семейных отношениях, в том числе в реализации семейных обязанностей, ответственности и управлении семьей, супруги полностью равноправны. Семья, по мере возможностей, особенно, в ответственный период создания, нахождения на иждивении и воспитании малолетних детей, всесторонне охраняется и защищается государством, обеспечивается необходимыми жизненными условиями. Материнство и младенчество дает право на особую опеку и помощь. Материнство, отцовство, детство охраняется законом.

байджан», от 16 апреля 2015 г.

²¹ Семейный Кодекс Азербайджанской Республики Б., 2014 г., с. 5.

Государство обеспечивает защиту прав, обязанностей и свобод членов семьи, установленных международным и национальным правом.

II. Каждый человек, не достигший 18-ти лет, т.е. до совершеннолетия, считается ребенком. Рожденные в браке и внебрачные дети пользуются одинаковой социальной защитой. Каждый ребенок непосредственно после рождения обладает правом регистрации, получения имени и приобретения гражданства.

Дети и молодежь обладают всеобщими экономическими и социальными правами. Заботиться о детях, воспитывать их является долгом родителей. Родители должны заботиться об образовании и воспитании детей, готовить их к общественно полезному труду, создавать из них достойных членов общества. Государство производит надзор за исполнением родительского долга.

Государство путем создания и развития широкой сети воспитательных и образовательных учреждений, организации и совершенствования бытового обслуживания и общественного питания, выплаты после рождения ребенка единовременного пособия, выделения пособий многодетным семьям с целью улучшения их материального положения, предоставления льгот, а также выплаты семье других необходимых пособий, оказания помощи и улучшения по мере возможности жилищных условий, оказывает поддержку семье. Государство выдает многодетным семьям единовременные и постоянные пособия.

III. Дети, не имеющие родителей и попечителей, лишенные родительской опеки, до достижения 18-ти лет, находятся под опекой государства.

IV. Запрещается привлекать детей к незаконной деятельности, могущей представлять угрозу их жизни, здоровью или нравственности.

V. Дети, не достигшие 15-летнего возраста, не могут быть приняты на работу.

VI. Государство производит надзор за претворением в жизнь, прав и свобод семьи, женщин и детей, предусмотренных международным и национальным законодательством».

Считаем, что принятие нового проекта 17-ой статьи Конституции АР, предложенного с целью дальнейшего совершенствования Конституции Азербайджанской Республики, послужит причиной модернизации как Семейного Кодекса в целом, так и его отдельных норм, а также других соответствующих нормативно-правовых актов. А это, в свою очередь внесет позитивный вклад в конституционное регулирование прав и свобод института семьи и ее членов, находящихся в фундаменте общества и государства.

Литература

1. <http://az.wikipedia.org/wiki/Ailə>
2. Азербайджанская Советская Энциклопедия. Б. 1976 г., I том.
3. Алиев Ш. Научно-практический комментарий к Конституции Азербайджанской Республики Б., 2000 г.
4. Гасанзаде С.Б. Конституционно-правовой статус института семьи // Научные труды. Журнал Философии и Права НАНА. № 1, 2015
5. Дамирчиева М. Семейное право Азербайджанской Республики. Б., 2008 г.
6. Демографическая энциклопедия. М., 1985 г.
7. Джабраилов Р. Как обезопасить семейную модель от отрицательного влияния глобализации // Газета «Азербайджан», от 16 апреля 2015 г.
8. Европейский суд по правам человека: комментарий и нормативные акты. Б., 2006 г.
9. Журнал «Законность». 2002 г. № 6. Специальный бюллетень Центральной Избирательной Комиссии АР, Б., 2009.
10. Конституционный Акт о Государственной Независимости Азербайджанской Республики. Баку, 1994 г.
11. Конституция Азербайджанской Республики. Б., 2014 г.
12. Конституция Российской Федерации. М., 1994 г.
13. Манаев Г.И. Советское семейное право. Б. 1989 г.
14. Нечаева А.М. Семья, как самостоятельный объект правовой охраны / Государство и право, № 12, 1996 г.
15. Сборник законодательных актов Азербайджанской Республики. Баку, 2006 г.
16. Семейный Кодекс Азербайджанской Республики. Б., 2014 г.
17. Словарь гендерных терминов. Б., 2005 г.
18. Философская энциклопедия, М., 1983 г.

LEGAL AND SOCIAL DEFINITION OF FAMILY

Saidə Bahram kızı Həsənzadə, Associate Professor, Ph.D. in Law, Leading Research Scientist at the Division of International Relations and International Law of the Institute for Philosophy and Law of the Azerbaijan National Academy of Sciences, Republic of Azerbaijan, Baku.
E-mail: saidahasan@gmail.com

Abstract. *The institution of family takes a very important place in the life of society, state and man. It is no coincidence that the institution of family which plays such an important role in society is laid down in the Constitution of the Republic of Azerbaijan as a separate norm. At the same time, the legal foundation for creating a family is the institution of marriage which accordingly is laid down in the Family Code. The paper addresses issues concerning family and marriage, their constitutional law status, the existing viewpoints on this question are analysed. A draft of a new version of the Constitution of the Republic of Azerbaijan is presented where the relationships between the family, child, and state have an improved wording.*

Keywords: *Constitution, family, constitutional law status, maternity, marriage, woman, childhood.*

References

1. <http://az.wikipedia.org/wiki/Ailə>
2. Azerbaidzhanskaia Sovetskaia Entsiklopediia, Baku, 1976, I tom.
3. Aliev Sh. Nauchno-prakticheskii kommentarii k Konstitutsii Azerbaidzhanskoi Respubliki, Baku, 2000.
4. Gasanzade S.B. Konstitutsionno-pravovoi status instituta sem'i, Nauchnye trudy, Zhurnal filosofii i prava Natsional'noi akademii nauk Azerbaidzhana, No. 1, 2015.
5. Damirchieva M. Semeinoe pravo Azerbaidzhanskoi Respubliki, Baku, 2008.
6. Demograficheskaiia entsiklopediia, M., 1985.
7. Dzhabrailov R. Kak obezopasit' semeinuiu model' ot otritsatel'nogo vliianiia globalizatsii, Gazeta "Azerbaidzhan" ot 16.04.2015.
8. Evropeiskii sud po pravam cheloveka: kommentarii i normativnye akty, Baku, 2006.
9. Zhurnal "Zakonnost'", 2002, No. 6, Spetsial'nyi biulleten' Tsentral'noi izbiratel'noi komissii Azerbaidzhanskoi Respubliki, Baku, 2009.
10. Konstitutsionnyi akt o gosudarstvennoi nezavisimosti Azerbaidzhanskoi Respubliki, Baku, 1994.
11. Konstitutsiia Azerbaidzhanskoi Respubliki, Baku, 2014.
12. Konstitutsiia Rossiiskoi Federatsii, M., 1994.
13. Manaev G.I. Sovetskoe semeinoe pravo, Baku, 1989.
14. Nechaeva A.M. Sem'ia kak samostoiatel'nyi ob'ekt pravovoi okhrany, Gosudarstvo i pravo, No. 12, 1996.
15. Sbornik zakonodatel'nykh aktov Azerbaidzhanskoi Respubliki, Baku, 2006.
16. Semeinyi kodeks Azerbaidzhanskoi Respubliki, Baku, 2014.
17. Slovar' gendernykh terminov, Baku, 2005.
18. Filosofskaia entsiklopediia, M., 1983.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ФРГ

*Кикоть-Глуходедова Т.В.**

Аннотация. В статье на основе анализа федерального законодательства рассматривается работа специальных служб, вооружённых сил и полиции ФРГ. Впервые вводятся в научный оборот нормативные правовые акты, являющиеся основой функционирования правоохранительной системы ФРГ, но не ставшие объектом подробного изучения российских юристов. Выявлены отдельные особенности, присущие законодательству этой страны в правоохранительной сфере, в частности, способствующие более эффективной организации взаимодействия названных органов и служб в целях защиты государственных институтов и граждан этой страны от внутренних и внешних угроз, предупреждения и расследования противоправных действий. Во многом это достигается качеством работы законодателей, оперативно обеспечивающих правоохранительные органы качественным правовым инструментарием для обеспечения развития и надежного функционирования системы внутренней защищённости государства.

Ключевые слова: федеральное законодательство, полиция, разведка, контрразведка, вооружённые силы, конституционные права, террористическая угроза, предупреждение преступлений.

Существенной особенностью правового регулирования деятельности государственных органов, сил и средств, обеспечивающих национальную безопасность ФРГ, является подробная регламентация в конституциях этих государств всех вопросов, связанных с привлечением вооружённых сил и федеральных полицейских формирований к обеспечению как внешней, так и внутренней безопасности своих стран.

Ранее, в работе [1], мы достаточно подробно осветили все аспекты, связанные с деятельностью вооружённых сил и федеральных полицейских формирований ФРГ, их конституционными полномочиями по обеспечению национальной безопасности этих федеративных государств с парламентарной формой правления в условиях внешней или внутренней угрозы – по принятой у нас терминологии в условиях чрезвычайного или военного положения, а по терминологии германского и австрийского законодателя «в условиях состояния обороны или напряжённости».

Нами, в частности, были проанализированы 25 статей из 146 Основного закона ФРГ, посвящённые этим вопросам¹.

Поэтому сейчас, не повторяясь, мы осветим лишь те законодательные акты ФРГ и Австрийской Республики², которые регламентируют работу специальных служб, вооружённых сил и полиции, но не были ещё по разным причинам объектом подробного изучения российских юристов. Многие из них мы вводим в научный оборот в России впервые.

При этом отметим – столь детальное регламентирование в конституциях полномочий вооружённых сил и полиции по обеспечению национальной безопасности ФРГ и Австрии, по

¹ Основной Закон ФРГ. Конституции государств Европы. Издательство «Норма». М., 2001. Т. 1. С. 580-636.

² По Австрийской республике подготовлена отдельная статья, которая будет опубликована в следующем номере журнала «Мониторинг правоприменения» (Прим. Редакции)

* **Кикоть-Глуходедова Татьяна Владимировна**, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент, Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: kgtv@yandex.ru

нашему мнению, обусловлено историческими особенностями развития государственности в этих странах после окончания Второй мировой войны и последствиями их недавнего (70 лет после фашизма) тоталитарного прошлого. Именно поэтому в основных законах ФРГ и Австрийской Республики столь подробно расписан порядок федерального вмешательства в дела субъектов федерации от внутреннего насилия и действия высших органов государственной власти при внешней военной угрозе.

Есть и ещё одна интересная особенность, закреплённая в законодательстве этих стран – при назначении парламентского расследования деятельности военнослужащих, полиции или спецслужб в специально создаваемый в этих целях парламентский комитет (в соответствии с Основным законом ФРГ и конституцией Австрийской Республики его члены имеют право запрашивать и обязаны получать в полном объёме от любого министерства любую информацию, касающуюся проверяемого вопроса) входят в одинаковом количестве, как депутаты – представители партии власти, так и депутаты – представители оппозиции.

Таким образом, по мнению автора, достигается двойной эффект: во-первых, исключается возможность спустить на тормозах парламентское расследование, если нарушения со стороны военных, спецслужб или полиции имели место, а во-вторых, общественное мнение с гораздо большим уважением отнесётся к результатам расследования, когда оно знает, что представители оппозиции имели равные полномочия и полностью контролировали его процесс.

ФРГ, являясь членом НАТО и Евросоюза, соответственно регламентирует свой блок-статус в национальном законодательстве. Внешнюю разведку в ФРГ осуществляют две организации: политическую разведку осуществляет Федеральная Служба внешней разведки (Бундеснахрихтендинст (БНД) – Bundesnachrichtendienst), а военную разведку и контрразведку – Служба военной разведки и контрразведки министерства обороны (МАД – Amt für den Militarischen Abschirmdienst).

БНД создана официально в системе федеральных органов исполнительной власти ФРГ на основе закона от 1 апреля 1956 года – Gesetz über den Bundesnachrichtendienst – (до этого с 1949 года западногерманская разведка под руководством гитлеровского генерала Гелена тайно работала под патронажем американского ЦРУ

незаконно – главным образом против СССР, ГДР и их союзников).

В настоящее время она действует на основе закона «О федеральной разведывательной службе» от 20 декабря 1990 года (с изменениями и дополнениями от 20 июня 2013 года) – Gesetz über den Bundesnachrichtendienst. Закон состоит из 12 параграфов, в которых определены цели, функции и задачи службы, её место и роль в системе органов исполнительной власти страны – глава БНД подчиняется непосредственно главе правительства – Канцлеру³.

В соответствии с параграфом 1 закона Служба внешней разведки «осуществляет сбор сведений о зарубежных государствах, которые имеют значение для внешней политики и политики обеспечения безопасности ФРГ, а также иной значимой информации и даёт им оценку»⁴.

Указанный закон даёт БНД необходимые и достаточно широкие полномочия по получению нужной для правительства информации, в том числе и на сбор персональных данных (в том числе уже и на граждан ФРГ – в этом суть изменений 2013 года, как реакция германского законодателя на события, связанные с террористической деятельностью во всём мире Аль-Каиды и ИГИЛ). Кроме того, при определённых условиях, БНД имеет право на негласное получение сведений, содержащихся в частной или служебной переписке, как юридических, так и физических лиц, их телефонных переговорах, почтовых и телеграфных сообщениях, но специально в первом параграфе закона законодатель оговаривает, что «возложение на БНД задач полиции не допускается».

Поэтому, при получении за рубежом или на территории ФРГ информации о какой-либо противозаконной деятельности, совершаемой на территории страны и угрожающей её национальной безопасности (шпионаж, контрабанда или принадлежность к террористической организации и др.), БНД передаёт эту информацию в МВД. А уже его структурные подразделения, законодательно наделённые правом ведения по-

³ Bundesgesetzblatt (BGBl).IS.2954,2979; [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl190s2954.pdf#_bgbl__%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgbl190s2954.pdf%27\]__1450272369570;](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl190s2954.pdf#_bgbl__%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgbl190s2954.pdf%27]__1450272369570;)

BGBl.IS.1938. [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl115s1938.pdf#_bgbl__%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgbl115s1938.pdf%27\]__1450272405179](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl115s1938.pdf#_bgbl__%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgbl115s1938.pdf%27]__1450272405179)

⁴ Ibid.

лицейской деятельности, совместно реализуют эту информацию. Как правило, это делает профильное подразделение федеральной полиции с органами контрразведки, но чаще всего – федерального ведомства уголовной полиции (БКА) или земельного ведомства уголовной полиции (ЛКА) совместно с сотрудниками федеральной или земельной контрразведки (БШФ или ЛШФ).

Именно сотрудники федеральной полиции, а также федерального или земельного ведомства уголовной полиции имеют право на арест подозреваемых в совершении преступления – сотрудники федеральной и земельной контрразведки (БШФ и ЛШФ), имея право на проведение расследования, а также на негласный сбор информации и документирование противоправной деятельности, не имеют права ареста.

Ещё одна разведывательная служба в системе исполнительных органов власти ФРГ – Служба военной разведки и контрразведки (МАД) – полное название на немецком языке: «Amt für den Militarischen Abschirmdienst», создана 13 января 1956 года.

В настоящее время её деятельность осуществляется в соответствии с законом от 20 декабря 1990 года (с изменениями и дополнениями от 20 июня 2013 года) «О службе военной разведки и контрразведки» – Gesetz über den militarischen Abschirmdienst⁵. Он состоит из 14 параграфов. Как видим, законодатель в Германии в один и тот же день 2013 года обновил правовой инструментарий деятельности своих разведывательных органов (как политической разведки – БНД, так и военной – МАД), в условиях роста террористической угрозы.

Руководитель МАД (обязательно профессиональный военный) подчиняется непосредственно начальнику Генерального штаба министерства обороны ФРГ (также профессиональному военнослужащему), а тот в свою очередь – министру обороны ФРГ (обязательно гражданскому лицу – представителю партии, победившей на выборах в бундестаг).

Полномочия, предоставленные МАД законом для ведения разведки (мы ниже приведём его частичный перевод) практически совпадают с полномочиями БНД в этой области. На МАД, также как и на БНД законом запрещается возлагать функции полиции. Отличие, но очень существенное, в одном – именно МАД в соответствии

с законом осуществляет контрразведывательную деятельность в вооружённых силах ФРГ.

В соответствии с параграфом 1 закона ФРГ «О службе военной разведки и контрразведки» от 20 июня 2013 года (Gesetz über den militarischen Abschirmdienst): «Задачами службы военной разведки и контрразведки Министерства обороны является сбор и оценка информации, в особенности сведений, сообщений и данных о: действиях, направленных против свободного, демократического конституционного порядка, целостности федерации или земли; угрожающей безопасности страны или секретной деятельности в интересах иностранного государства, если эти действия или деятельность направлены против лиц, подразделений и учреждений, действующих в сфере полномочий Министерства обороны, а также исходит или может исходить от лиц, обладающих полномочиями в этой сфере. Кроме того на службу военной разведки и контрразведки возлагается сбор и оценка информации, в особенности сведений, сообщений и данных о действиях лиц, осуществляющих полномочия в сфере обороны, направленных против конституционных прав граждан Германии, установленных в параграфе 26 Основного закона ФРГ»⁶.

В параграфе 2 закона говорится о том, что «Служба военной разведки и контрразведки осуществляет оценку безопасности служб и учреждений министерства обороны и служб и учреждений объединённых вооружённых сил и международных военных штаб-квартир, если ФРГ эти полномочия переданы по международному соглашению и оценка безопасности была передана МАД по согласованию Министерства обороны ФРГ с высшими органами власти земель». В этом же параграфе говорится о том, что МАД «осуществляет оценку информации о действиях и деятельности, направленной против служб и учреждений Министерства обороны, в том числе и тогда, когда она исходит или может исходить от лиц, не относящихся к министерству обороны»⁷.

В параграфе 3 закона говорится о том, что МАД «содействует проверке безопасности лиц,

⁶ [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgbl107s0002.pdf%27\]#__bgbl__%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgbl190s2954.pdf%27\]__1450273466438](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgbl107s0002.pdf%27]#__bgbl__%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgbl190s2954.pdf%27]__1450273466438)

⁷ [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgbl107s0002.pdf%27\]#__bgbl__%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgbl115s1938.pdf%27\]__1450273616090](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgbl107s0002.pdf%27]#__bgbl__%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgbl115s1938.pdf%27]__1450273616090)

⁵ BGBl. I S. 2954, 2977; BGBl. I S. 1938.

относящихся или которые могут относиться к Министерству обороны, которым доверяются сведения и предметы, представляющие государственную тайну или которые получают доступ к ним или которые замещают должности в Министерстве обороны в сфере деятельности, связанной с государственной тайной; проведению технических мер безопасности в рамках полномочий Министерства обороны по защите сведений и предметов, представляющих государственную тайну, от несанкционированного доступа. Полномочия Службы военной разведки и контрразведки по содействию в проведении вышеуказанных мероприятий регулируются положениями Федерального закона ФРГ «О проверке безопасности» от 20.04.1994 года».

Параграф 4 закона гласит: «На Службу военной разведки и контрразведки запрещается возлагать функции полиции»⁸. Этим запретом парламентарии в Германии, отягощённые памятью о гестапо, подчёркивают свою демократичность, хотя и лукавят одновременно – ведь разведывательные службы у них законодательно наделены всеми необходимыми полномочиями на негласный сбор информации, в том числе и личного характера.

Тем не менее, немцы ставят в определённую зависимость (не допуская возможный произвол) деятельность разведки от контрразведки: политическая разведка – БНД за рубежом, а теперь уже и на территории ФРГ, собирает необходимую информацию по угрожающим безопасности ФРГ лицам и организациям, а реализует её после всесторонней проверки только контрразведка – БШФ и федеральное ведомство уголовной полиции (БКА), проводя аресты и осуществляя уголовное преследование в соответствии с законом. Служба военной разведки и контрразведки – МАД, собирает необходимую информацию, в первую очередь военного характера, как за рубежом, так и на территории ФРГ и осуществляет контрразведывательную деятельность в вооружённых силах ФРГ, но в случае обнаружения преступления (шпионажа и т.п.), арест подозреваемых и их уголовное преследование, после всесторонней проверки материалов, собранных МАД, будут осуществлять уже сотрудники военной полиции министерства обороны ФРГ – если подозреваемый военнослужащий, а если он гражданское лицо – то только совместно с сотрудниками БШФ и БКА.

Деятельность БНД и МАД в интересах обеспечения национальной безопасности ФРГ по понятным причинам освещается очень скупо, но тот факт, что Германия сумела избежать кровавых терактов на своей территории, таких, каких не сумели избежать американцы в 2001 году, испанцы в 2004 году, англичане в 2007 году и французы дважды в 2015 году, говорит сам за себя.

Основу федеральных полицейских сил ФРГ составляют подразделения федеральной полиции, созданные в соответствии с Федеральным законом от 01 ноября 1994 года (с изменениями и дополнениями от 20 октября 2015 года) «О федеральной полиции» – Gesetz über die Bundespolizei – на базе подразделений федеральной погранохраны (ФПО) МВД⁹. Закон состоит из 4 разделов и 70 параграфов. Возглавляет эту разновидность федеральных полицейских сил полицай-президент (профессиональный полицейский), который подчиняется непосредственно министру внутренних дел ФРГ (политику, представляющему правящую партию, победившую на выборах в Бундестаг). Именно в структуре федеральной полиции функционирует знаменитая на весь мир группа антитеррора ГСГ–9.

В связи с обязательствами ФРГ, как члена Евросоюза, по открытию внутренних границ между странами-членами Евросоюза, была проведена реформа полиции – в соответствии с Федеральным законом от 01 ноября 1994 года (с изменениями и дополнениями от 20 октября 2015 года) «О федеральной полиции» была ликвидирована полиция министерства транспорта, как самостоятельная ведомственная структура, а подразделения федеральной погранохраны (ФПО) преобразовывались и на них возлагались новые группы задач (ниже мы приведём выдержки из этого закона).

Несмотря на Маастрихтские соглашения, по которым внутренние границы между странами Евросоюза становятся номинальными, сирийский кризис 2011-2015 годов и волна беженцев через Турцию в страны Евросоюза, а также теракты, совершённые 13 ноября 2015 года в Париже, заставили многие европейские страны, в том числе и ФРГ не только возобновить охрану границы, но и привлечь к этой охране все имеющиеся полицейские силы и даже армейские подразделения.

С учётом того обстоятельства, что полицейская деятельность в соответствии с Основным

⁸ Ibid.

⁹ BGBl. I S. 2978, 2979; BGBl. I S. 1722.

законом ФРГ это в большей степени компетенция земель, германский законодатель закрепил за федеральной полицией, кроме защиты границ и федеральных органов власти, обеспечение безопасности на железнодорожном и воздушном транспорте. При этом немцы нашли весьма оригинальный способ борьбы с возможными приписками в области повышения процента раскрываемости преступлений: фиксируют преступления, совершённые на транспорте (воздушном или железнодорожном) органы федеральной полиции, а раскрывают эти преступления земельные органы уголовной полиции (ЛКА), что исключает сокрытие преступлений от учёта.

Вот как сформулированы цели и задачи органов федеральной полиции в одноимённом законе ФРГ (с изменениями и дополнениями от 20 октября 2015 года):

«Параграф 1. Общие положения.

1. Федеральная полиция осуществляет руководство на федеральном уровне. Федеральная полиция входит в состав МВД.
2. Федеральная полиция выполняет задачи, установленные настоящим законом или возложенные на неё до 1.11.1994 года иным федеральным законом или во исполнение иного федерального закона.
3. В рамках своей компетенции федеральная полиция обеспечивает безопасность своих органов и подразделений от угроз, препятствующих выполнению возложенных задач. Обеспечение безопасности ограничивается учреждениями федеральной полиции и территорией, на которой эти учреждения находятся.
4. Защита личных прав осуществляется федеральной полицией в рамках своих задач только тогда, когда эти права не могут быть своевременно защищены в судебном порядке и без помощи федеральной полиции реализация этих прав невозможна или существенно усложняется.
5. Исполнение возложенных на федеральную полицию задач также включает предупреждение преступлений в соответствии с мерами, установленными настоящим законом.
6. Если при выполнении задач федеральная полиция затрагивает компетенцию иных органов или земель, то действия согласуются с уполномоченными органами. В случаях, не терпящих отлагательства, после применения необходимых мер федеральная полиция должна незамедлительно уведомить об этом уполномоченный орган.

7. В компетенцию полиции земель входит выполнение всех задач за исключением, установленных в п.3 настоящей статьи и параграфах 2-5 настоящего закона.

Параграф 2. Защита границ.

1. Федеральная полиция наделяется функцией по охране границы федерации (защита границ), если эти задачи не выполняются другой землёй собственными силами по согласованию с федерацией.
2. Защита границ включает в себя:

1. Полицейский контроль границы.
2. Полицейский контроль за пересечением границы, в том числе: проверка документов и удостоверений, на право пересечения границы; розыск; обеспечение безопасности.
3. Обеспечение защиты на сухопутной границе до 30 км вглубь и на морской границе до 50 км от угроз, которые могут принести ущерб безопасности границы...

Параграф 3. Полиция на железнодорожном транспорте.

1. Федеральная полиция осуществляет задачи по защите общественной безопасности и порядка на объектах железнодорожного транспорта федерального уровня от опасностей, которые угрожают пользователям, сооружениям и предприятиям железнодорожного транспорта или возникают на предприятиях железнодорожного транспорта или исходят от сооружений на железнодорожном транспорте.
2. Транспортные компании, за выполнение задач, изложенных в п.1 настоящего параграфа предоставляют федеральной полиции соответствующие льготы. МВД вправе по согласованию с министерством транспорта, строительства и градообразования устанавливать размер компенсации, который не может превышать 50% от общих затрат, затраченных на выполнение задач, установленных в п.1 настоящей статьи. При этом учитывается полученная прибыль и платёжеспособность транспортной компании.

Параграф 4. Безопасность на воздушном транспорте.

Федеральная полиция обеспечивает защиту от посягательств на безопасность воздушного движения в соответствии с параграфом 5 Федерального закона «О безопасности в воздушном пространстве», если это задачи федерального значения, что определяется п.3 параграфа 16

Федерального закона «О безопасности в воздушном пространстве».

Параграф 4 «а». Меры безопасности на борту воздушных судов.

Федеральная полиция может допускаться на борт самолётов германских авиаперевозчиков для обеспечения безопасности и порядка. Данное правило не распространяется на норму, указанную в п.1 параграфа 12 Федерального закона «О безопасности в воздушном пространстве». Применяемые меры должны быть направлены на обеспечение безопасности самолётов и пассажиров и применяются по согласованию с пилотом.

Параграф 5. Защита федеральных органов власти.

1. Федеральная полиция вправе защищать высшие органы власти и федеральные министерства от угроз, которые могут причинить вред исполнению возложенных на них задач, если они в ней нуждаются и имеется соглашение между МВД и соответствующей землёй, что обеспечить защиту невозможно иным способом. О передаче данной функции федеральной полиции принимает решение МВД. Принятое решение о передаче публикуется в федеральном бюллетене.
2. Федеральная полиция обеспечивает защиту в пределах территории, на которой расположены высшие органы власти и федеральные министерства».¹⁰

Кроме подразделений федеральной полиции крупной разновидностью федеральных полицейских сил, организационно входящих в состав МВД ФРГ является Бундескриминалтамт (БКА) – **Федеральное ведомство уголовной полиции**. Его руководитель – профессиональный полицейский назначается министром внутренних дел и перед ним ответственен. В землях созданы земельные ведомства уголовной полиции. Их руководители – профессиональные полицейские назначаются министрами внутренних дел земли – представителями партии, победившей на выборах в земельный парламент.

Взаимоотношения между этими полицейскими органами регламентируются Законом о федеральном ведомстве уголовной полиции и

взаимодействии федерации и земель по вопросам криминальной полиции (**ВКАГ** – Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten) от 1.08.1997 года (BGBl.I S. 1650)¹¹ с последними изменениями и дополнениями от 31 августа 2015 года (BGBl.I S. 1474).¹²

Закон состоит из трёх разделов и 38 параграфов, где с немецкой педантичностью регламентируется взаимодействие федерального и земельных ведомств уголовной полиции. БКА оказывает всю необходимую помощь земельным ведомствам уголовной полиции (ЛКА) по их просьбе.

Аналогично организовано взаимодействие органов контрразведки и политической полиции, также входящих в состав МВД ФРГ – федеральных и земельных органов по защите (охране) конституции – БШФ и ЛШФ. Руководитель БШФ – профессиональный полицейский назначается на должность министром внутренних дел ФРГ и перед ним ответственен. Руководители земельных ведомств охраны конституции – также профессиональные полицейские, назначаются на должность министром внутренних дел земли. Их взаимоотношения детально регламентированы Федеральным законом от 20.12.1990 года (с изменениями и дополнениями от 20.06.2013) «**О взаимодействии федерации и земель по вопросам защиты конституции и о Федеральном ведомстве охраны конституции**» – *Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz*.¹³ Закон состоит из 4 разделов и 27 параграфов, где детально регламентированы все аспекты взаимодействия федерального

¹¹ [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl197s1650.pdf#_bgbl__%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgbl197s1650.pdf%27\]__1450271804550](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl197s1650.pdf#_bgbl__%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgbl197s1650.pdf%27]__1450271804550).

¹² [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl115s1474.pdf#_bgbl__%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgbl115s1474.pdf%27\]__1450271860538](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl115s1474.pdf#_bgbl__%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgbl115s1474.pdf%27]__1450271860538)

¹³ BGBl.(IS.2954,2970)[http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl190s2954.pdf#_bgbl__%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgbl190s2954.pdf%27\]__1450272844119](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl190s2954.pdf#_bgbl__%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgbl190s2954.pdf%27]__1450272844119); BGBl. (I S.1938) -[http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl115s1938.pdf#_bgbl__%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgbl115s1938.pdf%27\]__1450272882654](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl115s1938.pdf#_bgbl__%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgbl115s1938.pdf%27]__1450272882654).

¹⁰ [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl194s2978.pdf#_bgbl__%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgbl194s2978.pdf%27\]__1450271335966](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl194s2978.pdf#_bgbl__%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgbl194s2978.pdf%27]__1450271335966); [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl115s1722.pdf#_bgbl__%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgbl115s1722.pdf%27\]__1450271514555](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl115s1722.pdf#_bgbl__%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgbl115s1722.pdf%27]__1450271514555).

и земельных ведомств по охране конституции и столь деликатной сфере, как контрразведка.

В этом законе дан для федерального ведомства защиты конституции и земельных ведомств защиты конституции необходимый правовой инструментарий для эффективной контрразведывательной работы, но у них отсутствует право ареста. Арест подозреваемых в совершении преступления лиц, разрабатываемых контрразведкой, может быть осуществлён только совместно с федеральной полицией или органами БКА или ЛКА.

О достаточно эффективной работе федерального ведомства по охране конституции и его земельных аналогов говорит не только отсутствие терактов на территории ФРГ, но и следующий факт: в 2014 году Конституционный суд ФРГ отказался признать экстремистской одну из партий ФРГ по той причине, что более половины членов её центрального органа оказались тайными агентами федерального ведомства по охране конституции и действовали по указанию её руководителей!

Ещё одна федеральная полицейская структура функционирует в составе министерства финансов ФРГ – это таможенная полиция (Zollkriminalamt). Она работает в соответствии с федеральным законом от 16.08.2002 года (с изменениями и дополнениями от 31.08.2015 года) «О таможенной полиции и таможенных органах по борьбе с контрабандой» – Gesetz über das Zollkriminalamt und die Zollfahndungsämter.¹⁴ Этот закон состоит из 5 разделов и 47 параграфов. Он регламентирует работу таможенных органов в составе министерства финансов и определяет порядок их взаимодействия с поли-

цейскими органами МВД в сфере борьбы с экономическими преступлениями.

Ещё одним важным подразделением полицейских сил ФРГ является **полиция бундестага** – она не упоминается в работах отечественных авторов вообще из-за своей малой численности – чуть более 200 человек. Между тем эта полицейская структура осуществляет охрану здания нижней палаты парламента ФРГ и обеспечивает безопасность парламентариев при работе в нём. **Полиция при Бундестаге (Polizei beim Deutschen Bundestag)** создана 01.04.1950 года. В настоящее время функционирует в соответствии с законом о полиции (*Gesetz über die Bundespolizei*) от 01.11.1994 (с изменениями и дополнениями от 20.10.2015).

Эта полицейская структура не входит в состав МВД ФРГ, а является составной частью аппарата обеспечения деятельности нижней палаты парламента ФРГ и прямо подчиняется спикеру нижней палаты парламента (Бундестага) на правах его структурного подразделения – реферата (наш аналог отдела). Непосредственно руководит работой полиции Бундестага начальник реферата ZR-3 – сотрудник аппарата по обеспечению работы парламента, который подчиняется спикеру нижней палаты – президенту Бундестага и выполняет все его указания.

Завершая рассмотрение правовых основ деятельности органов, сил и средств обеспечения национальной безопасности ФРГ и Австрийской Республики следует отметить, что этот компонент СОНБ в полном объёме выполняет возложенные на него задачи¹⁵.

Литература

1. Кикоть-Глуходедова Т.В. Теоретические проблемы обеспечения национальной безопасности современного демократического государства. М., 2015.

¹⁴ BGBl.IS.3202-[http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//%255B@attr_id=%27bgbl113s2178.pdf%27%255D#_bgbl_%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgbl115s2178.pdf%27\]__1450274073793](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//%255B@attr_id=%27bgbl113s2178.pdf%27%255D#_bgbl_%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgbl102s3202.pdf%27]__1450273961717;BGBl. I S. 2178-<a href=).

¹⁵ В 2014-2015 гг. в ФРГ закрыто 5 тюрем, а в Австрии численность осуждённых к лишению свободы сократилась за прошедшие 5 лет почти на 25% – с 20000 человек в 2010 году до 15437 человек в 2015 году.

CONSTITUTIONAL LAW FOUNDATIONS FOR THE OPERATION OF GOVERNMENT
AGENCIES IN THE SYSTEM ENSURING THE NATIONAL SECURITY
OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

Tat'iana Kikot'-Glukhodedova, Ph.D. in Law, Associate Professor at the Department of Constitutional and Municipal Law of Kikot' Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Russian Federation, Moscow.
E-mail: kgtv@yandex.ru

Abstract. *The operation of intelligence agencies, armed forces and police of the Federal Republic of Germany (FRG) based on the analysis of the federal laws is considered in the paper. Normative legal acts that are the basis for the functioning of FRG's law enforcement system but did not become a subject for detailed study by Russian lawyers are introduced for the first time. Certain special features of the laws of this country in the law enforcement sphere are identified, in particular, those promoting to organise a more efficient interaction of the said agencies and services with a view to protection of the state institutions and citizens of this country against internal and external threats as well as to prevention and investigation of unlawful acts. This is achieved in large part by a high quality of work of the law-makers who promptly supply the law enforcement bodies with high-quality legal tools for ensuring the development and reliable functioning of the state internal protection system.*

Keywords: *federal laws, police, intelligence, counterintelligence, armed forces, constitutional rights, terrorist threat, crime prevention.*

References

1. Kikot'-Glukhodedova T.V. *Teoreticheskie problemy obespecheniia natsional'noi bezopasnosti sovremennogo demokraticeskogo gosudarstva*, M., 2015.



ДОКЛАД МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О РЕЗУЛЬТАТАХ МОНИТОРИНГА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА 2014 ГОД

Публикация служит обеспечению государственной политики, основанной на принципе открытости и доступности правовой информации. В докладе обобщена информация о состоянии законодательства и практике его применения в самых разных сферах жизнедеятельности.

Мониторинг правоприменения является для современной России важным видом деятельности, позволяющим увидеть тенденции развития, учитывать мнение всех субъектов общественных отношений и на этой основе совершенствовать законодательство.

Ключевые слова: конституционный суд, ЕСПЧ, профессиональное образование, охрана недр, экология, водные ресурсы, социальная поддержка, регулирование тарифов.

Введение

В 2014 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).

Мониторинг правоприменения проведен в соответствии с планом мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2014 год, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2013 г. № 1513-р (далее – план мониторинга).

Изучение правоприменительной практики осуществлялось с использованием имеющейся в федеральных органах исполнительной власти 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 по вопросам судебной практики, а также заключений экспертов и сведений, поступивших от научных, общественных и 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 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» (далее – методика), по установленным в указанной методике показателям.

В настоящем докладе 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 2014 года и первом полугодии 2015 года федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом поступающих в процессе мониторинга правоприменения данных оперативно принимались меры, направленные на устранение недостатков, выявленных в законодательстве Российской Федерации и правоприменительной практике.

Сведения о принятых нормативных правовых актах, а также о проектах нормативных пра-

вовых 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.

Мониторинг выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации

В соответствии с Указом № 657 Минюст России во взаимодействии с 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 14 июля 2015 г. Конституционным Судом Российской Федерации принято 181 постановление, в том числе в 2014 году – 19 постановлений, в первом полугодии 2015 года – 17 постановлений, в соответствии с которыми признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации отдельные положения федеральных законов и федеральному законодателю надлежало 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.

С 1992 года исполнено 149 постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе в 2014 году – 25 постановлений, в первом полугодии 2015 года – 14 постановлений (приложение № 1).

По состоянию на 20 августа 2015 г. осуществляется работа по выполнению 32 постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, из них по 17 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 (приложение № 2), по 15 постановлениям федеральными органами исполнительной власти ведется работа по реализации (приложение № 3).

Мониторинг выполнения постановлений Европейского Суда по правам человека

В соответствии с Указом № 657 Минюст России в 2014 году продолжено осуществление мониторинга правоприменения в целях выполнения постановлений Европейского Суда по правам человека (далее – Европейский Суд), в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации (приложения № 4 и 5).

По состоянию на 20 августа 2015 г. приняты меры по совершенствованию законодательства Российской Федерации в связи с 4 постановлениями Европейского Суда по конкретным делам, а также в связи с пилотным постановлением от 15 января 2009 г. по делу «Бурдов против Российской Федерации (№ 2)» (*Burdov v. Russia* (№ 2), жалоба № 33509/04, и 255 постановлениями Европейского Суда, объединенными в группу дел «Тимофеев» (*Timofeyev*).

В частности, в рамках выполнения постановления Европейского Суда от 27 марта 2008 г. по делу «Штукатуров против Российской Федерации» (*Shtukaturov v. Russia*), жалоба № 44009/05, вступил в силу с 2 марта 2015 г. 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 введение института частичной дееспособности в целях наиболее полной защиты прав и интересов граждан, страдающих психическими расстройствами.

Для обеспечения реализации прав подозреваемых и обвиняемых на обращение в Европейский Суд с учетом выводов Европейского Суда, изложенных в постановлении 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 стра-

жей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

В рамках выполнения постановления Европейского Суда от 28 октября 2010 г. по делу «Борис Попов против Российской Федерации» (Boris Popov v. Russia), жалоба № 23284/04, Федеральным законом от 30 декабря 2012 г. № 304-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации» в законодательство Российской Федерации введены положения, направленные на защиту от произвольного вмешательства в право на уважение корреспонденции осужденных к лишению свободы.

С учетом правовых позиций Европейского Суда, выраженных в постановлении от 10 мая 2012 г. по делу «Путинцева против Российской Федерации» (Putintseva v. Russia), жалоба № 33498/04, издан Указ Президента Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 161 «Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации», в соответствии с которым из Устава гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» (далее – Указ № 1495), исключены нормы, позволявшие применять оружие по военнослужащим, содержащимся на гауптвахте, для пресечения их побега без адекватных и эффективных мер защиты от произвола при применении силы. Одновременно в этих же целях в Уставе военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации закреплены новые нормы, регулирующие рассматриваемые правоотношения.

В рамках выполнения пилотного постановления Европейского Суда от 15 января 2009 г. по делу «Бурдов против Российской Федерации (№ 2)» (Burdov v. Russia), жалоба № 33509/04, а также 255 постановлений Европейского Суда, входящих в группу дел «Тимофеев» (Timofeyev), были приняты федеральные законы от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» и № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на

исполнение судебного акта в разумный срок», которыми создано внутригосударственное средство правовой защиты от нарушений права, связанных с несоблюдением разумных сроков исполнения судебного акта, предусматривающее обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Данное средство правовой защиты признано Европейским Судом эффективным по смыслу Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В результате принятия указанных федеральных законов, их применения с учетом практики Европейского Суда и разъяснений, изложенных в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2010 г. № 30/64 «О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», удалось добиться существенного сокращения жалоб рассматриваемой категории как в российские суды, так и в Европейский Суд, а также фактического переноса бремени защиты прав граждан на национальный уровень.

В настоящее время продолжается работа по внесению в законодательство Российской Федерации изменений, связанных с рядом постановлений Европейского Суда.

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, приняты 9 федеральных законов, а также одно постановление Правительства Российской Федерации и ряд ведомственных нормативных правовых актов. В частности, в 2015 году приняты федеральные законы от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации», № 22-ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» и № 23-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», а также Федеральный конституционный закон от 8 марта 2015 г. № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и Федераль-

ный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации» в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации». Указанные федеральные законы предусматривают создание существенно усовершенствованного превентивного национального средства правовой защиты от нарушений, связанных с необеспечением надлежащих условий содержания в следственных изоляторах и местах лишения свободы, и в полной мере корреспондируют с выводами, изложенными в указанном пилотном постановлении Европейского Суда.

На рассмотрении Государственной Думы находятся 2 законопроекта, разработанные с учетом выводов Европейского Суда, содержащихся в постановлениях от 22 марта 2012 г. по делу «Константин Маркин против Российской Федерации» (Konstantin Markin v. Russia), жалоба № 30078/06, и от 18 апреля 2013 г. по делу «Агеевы против Российской Федерации» (Ageyevy v. Russia), жалоба № 7075/10.

В настоящее время федеральные органы исполнительной власти продолжают работу по подготовке проектов нормативных правовых актов в рамках исполнения постановлений Европейского Суда от 28 октября 2003 г. по делу «Ракевич против Российской Федерации» (Rakevich v. Russia), жалоба № 58973/00, от 14 марта 2013 г. по делу «Олейников против Российской Федерации» (Oleynikov v. Russia), жалоба № 36703/04, от 27 марта 2014 г. по делу «Матыцина против Российской Федерации» (Matytsina v. Russia), жалоба № 58428/10, пилотных постановлений 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, от 1 июля 2014 г. по делу «Герасимов и другие против Российской Федерации» (Gerasimov and Others v. Russia), жалобы № 29920/05 и другие, а также ряда постановлений Европейского Суда, объединенных в группу дел «Гарабаев» (Garabayev).

Проблемы правового регулирования, обозначенные в постановлении Европейского Суда от 6 июня 2013 г. по делу «Авилкина и другие против Российской Федерации» (Avilkina and Others v. Russia), жалоба № 1585/09, были разрешены путем внесения изменений в законодательство Российской Федерации, в частности Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с уточнением полномочий органов прокуратуры Российской Федерации

по вопросам обработки персональных данных». Также был издан приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 22 ноября 2013 г. № 506 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке обработки в органах прокуратуры Российской Федерации персональных данных, полученных в связи с осуществлением прокурорского надзора» и принято постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней».

По результатам дополнительной проработки в 2014 году вопроса о совершенствовании порядка истребования прокурором конфиденциальной медицинской документации, который предусматривал бы возможность получения добровольного согласия гражданина на истребование касающихся его медицинских сведений и обжалования соответствующих действий органов прокуратуры до представления документов в распоряжение прокурора, в целях выполнения постановления Европейского Суда от 6 июня 2013 г. по делу «Авилкина и другие против Российской Федерации» (Avilkina and Others v. Russia), жалоба № 1585/09, с учетом имеющейся правоприменительной практики в настоящее время признано нецелесообразным внесение дополнительных изменений в законодательство Российской Федерации.

По результатам мониторинга правоприменения за 2013 – 2014 годы предполагается организовать работу:

ФСКН России, МВД России, ФСБ России, Минюста России во взаимодействии с Верховным Судом Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации – по дополнительной проработке вопроса о необходимости внесения в законодательство Российской Федерации изменений в целях обеспечения правовой определенности понятия «провокация», а также четкой и предсказуемой процедуры санкционирования проведения проверочных закупок наркотических средств и иных аналогичных оперативно-разыскных мероприятий независимым органом (судом или органом прокуратуры) в целях исполнения постановлений Европейского Суда, объединенных в группу дел «Ваньян» (Vanuyan) (пункт 3 приложения № 5);

МВД России, Минюста России, ФСКН России, ФСБ России во взаимодействии с Верховным Судом Российской Федерации, Гене-

ральной прокуратурой Российской Федерации и Следственным комитетом Российской Федерации – по подготовке изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – УПК РФ), направленных на реализацию постановлений Европейского Суда, объединенных в группу дел «Царенко» (Tsarenko) и предусматривающих установление максимального срока (сроков), на который возможно продление содержания под стражей для ознакомления с материалами уголовного дела, определение порядка продления соответствующих сроков, в том числе после истечения предельного срока, установленного для применения данной меры пресечения, в частности нормы о возможности (невозможности) неоднократного продления соответствующих сроков после истечения предельного срока, установленного для применения данной меры пресечения, и контролируемости соответствующих сроков, о дифференциации сроков ознакомления с материалами дела и содержания в этих целях обвиняемых под стражей (в том числе после истечения предельных сроков, установленных для применения данной меры пресечения) в зависимости от конкретных обстоятельств, о недопустимости обоснования продления срока содержания под стражей только необходимостью ознакомления обвиняемого с материалами дела без учета всех других предусмотренных УПК РФ обстоятельств и изложения их в судебном постановлении (пункт 4 приложения № 5);

Минюста России и Минфина России во взаимодействии с Верховным Судом Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации – по дальнейшей проработке основных подходов к решению вопросов, касающихся установления оснований и порядка возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) суда (судьи), а также определения подведомственности и подсудности соответствующих дел, 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 (пункт 5 приложения № 5);

ФМС России, ФССП России, Минюста России во взаимодействии с Верховным Судом Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации – по разработке проекта федерального закона о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) в части установления максимальных сроков содержания в специальных учреждениях в целях административного выдворения и депортации, оснований и порядка установления, продления и приостановления срока содержания в соответствующих учреждениях, а также возможности, оснований и порядка замены данной ограничительной меры на более мягкую, не связанную с лишением свободы, в целях реализации постановлений Европейского Суда, объединенных в группу дел «Азимов» (Azimov), в том числе 7 постановлений Европейского Суда, вынесенных в период с января 2014 г. по июнь 2015 г. (пункт 9 приложения № 5).

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.

В 2014 году и первом полугодии 2015 года по результатам изучения правоприменительной практики оперативно разрабатывались проекты нормативных правовых актов в целях совершенствования законодательства Российской Федерации или правоприменительной практики.

За указанный период принято 490 нормативных правовых актов Российской Федерации (приложение № 6). Наиболее динамично развивалось законодательство Российской Федерации в сфере прохождения военной службы, среднего профессионального образования, использования и охраны недр, водных биологических ресурсов, осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Кроме того, продолжается работа по подготовке 46 проектов нормативных правовых актов, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики (приложения № 9 и 10).

Поступление на военную службу по контракту, ее прохождение и прекращение, а также определение правового положения (статуса) военнослужащего и предоставление ему социальных гарантий, социальная защита военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей

В соответствии с пунктом 1 плана мониторинга МВД России, МЧС России, Минобороны России, СВР России, ФСБ России, ФСКН России, Минздравом России, Минстроем России проведен мониторинг правоприменения в сфере действия федеральных законов от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (далее – Федеральный закон № 76-ФЗ), от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (далее – Федеральный закон № 53-ФЗ), от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» (далее – Федеральный закон № 306-ФЗ), от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы», от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих», а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 17 федеральных законов, а также 61 подзаконный нормативный правовой акт, необходимость принятия которых связана с реализацией положений рассматриваемых федеральных законов (приложение № 6).

Вместе с тем при анализе правоприменительной практики 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 12 положений Федерально-

го закона № 76-ФЗ, одно положение Федерального закона № 53-ФЗ (приложения № 7 и 8).

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) в сфере действия Федерального закона № 76-ФЗ выявлена необходимость его дополнения.

В настоящее время направление военнослужащих в служебные командировки осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами о государственной гражданской службе и ведомственными нормативными правовыми актами.

Учитывая изложенное, предлагается дополнить статью 11 Федерального закона № 76-ФЗ пунктом 2¹, устанавливающим возможность направления военнослужащих в служебные командировки, а также предоставляющим руководителям федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, полномочия по определению порядка и условий командирования военнослужащих.

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю наличия дублирующих норм права в нормативных правовых актах (подпункт «в» пункта 10 методики) выявлено следующее.

В соответствии с пунктом 1 статьи 28⁸ Федерального закона № 76-ФЗ по каждому факту совершения военнослужащим дисциплинарного проступка проводится разбирательство. Вместе с тем в соответствии со статьей 51¹ Федерального закона № 53-ФЗ взыскания за коррупционные правонарушения к военнослужащим применяются на основании доклада по результатам проверки, предусмотренной Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» (далее – Указ № 1065). В связи с этим на практике возникает вопрос, необходимо ли проводить разбирательство при установлении признаков коррупционного правонарушения по результатам проверки.

Учитывая изложенное, предлагается дополнить пункт 1 статьи 28⁸ Федерального закона № 76-ФЗ нормой о том, что разбирательство

не проводится в случае, если по факту коррупционного правонарушения проведена проверка.

При проведении мониторинга правоприменения по показателю наличия противоречий в нормативных правовых актах, регулирующих однородные отношения, принятых в разные периоды (подпункт «г» пункта 10 методики) выявлено следующее.

В соответствии с пунктом 8 статьи 28² Федерального закона № 76-ФЗ военнотружущий не может быть привлечен к дисциплинарной ответственности по истечении одного года со дня совершения дисциплинарного проступка.

При этом антикоррупционным законодательством установлен срок давности привлечения к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения – 3 года. В целях устранения указанного противоречия предлагается внести изменение в пункт 8 статьи 28² Федерального закона № 76-ФЗ, установив, что годичный срок привлечения военнотружущих к дисциплинарной ответственности не распространяется на случаи совершения ими коррупционных правонарушений.

Статьей 27¹ Федерального закона № 76-ФЗ предусмотрено, что на военнотружущего распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», статьями 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». При этом обязанность представлять сведения о расходах, установленная в статье 20¹ Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», на военнотружущего не распространяется, в то время как неисполнение такой обязанности является основанием для увольнения военнотружущего с военной службы (подпункт «д¹» пункта 1 статьи 51 Федерального закона № 53-ФЗ).

Предлагается дополнить статью 27¹ Федерального закона № 76-ФЗ положением, предусматривающим обязанность военнотружущего представлять сведения о расходах.

Для урегулирования вышеуказанных вопросов Минобороны России совместно с ФСБ России разрабатывается проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнотружущих» (в части совершенствования порядка прохождения военной службы по контракту) (пункт 3 приложения № 9).

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) в сфере действия Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы» (далее – Положение о порядке прохождения военной службы), выявлена необходимость корректировки его отдельных положений.

В настоящее время в законодательстве Российской Федерации не определены правовые основания для назначения военнотружущих на воинские должности за счет вакантных высших воинских должностей. Для обеспечения эффективного использования имеющихся вакантных воинских должностей при отсутствии возможности их комплектования специалистами соответствующего уровня предлагается дополнить пункт 10 статьи 11 Положения о порядке прохождения военной службы подпунктом «м», предусматривающим возможность назначения военнотружущих на воинские должности за счет вакантных высших воинских должностей.

Опыт управления кадровыми ресурсами в условиях контртеррористических операций и в иных особых случаях показал, что существует необходимость увеличения срока возложения на военнотружущего временного исполнения обязанностей по вакантной воинской должности.

Для урегулирования данного вопроса предлагается пункт 2 статьи 12 Положения о порядке прохождения военной службы дополнить абзацем, предусматривающим возможность возложения на военнотружущего временного исполнения обязанностей по вакантной воинской должности на срок до одного года.

Согласно статье 11 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» государственный служащий в целях предотвращения и (или) урегулирования конфликта интересов может быть временно отстранен от должности. Кроме того, возможность отстранения от должности на период проведения соответствующих проверок предусмотрена пунктом 26 Положения о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, утвержденного Указом № 1065.

При этом в законодательстве о военной службе, в отличие от законодательства о государственной гражданской службе, не установлен порядок отстранения военнослужащего от воинской должности. С учетом этого предлагается дополнить Положение о порядке прохождения военной службы статьей 14¹, в которой установить указанный порядок.

По результатам мониторинга правоприменения по показателю наличия ошибок юридико-технического характера в нормативных правовых актах (подпункт «д» пункта 10 методики) выявлено следующее.

В пункте 2¹ статьи 10 Положения о порядке прохождения военной службы указывается, что «для военнослужащих, проходящих военную службу в органах, федеральными законами может быть установлен иной, чем предусмотренный настоящим пунктом, предельный возраст пребывания на военной службе». Однако такой возраст устанавливается не в пункте 2¹ статьи 10 Положения о порядке прохождения военной службы, а в пункте 2 указанной статьи.

Для устранения указанного несоответствия Минобороны России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти разрабатывается проект указа Президента Российской Федерации «О внесении изменений в Положение о порядке прохождения военной службы, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237» (в части совершенствования порядка прохождения военной службы) (пункт 1 приложения № 10).

По результатам мониторинга правоприменения по показателю наличия противоречий в нормативных правовых актах, регулирующих однородные отношения, принятых в разные периоды (подпункт «г» пункта 10 методики), выявлено противоречие норм Федерального закона № 76-ФЗ и Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273 «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 273) в части возможности обучения военнослужащих, проходящих военную службу по призыву.

В соответствии с пунктом 3 статьи 19 Федерального закона № 76-ФЗ военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, обучение в гражданских профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования не разрешается.

Вместе с тем в части 4 статьи 4 Федерального закона № 273 установлено, что нормы, регулирующие отношения в сфере образования и

содержащиеся в других федеральных законах, должны соответствовать настоящему Федеральному закону и не могут ограничивать права или снижать уровень предоставления гарантий по сравнению с гарантиями, установленными настоящим Федеральным законом.

Учитывая специфику прохождения военной службы по призыву предлагается внести изменения в Федеральный закон № 273-ФЗ в части установления запрета на обучение военнослужащих по призыву в гражданских профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования.

Разработку проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» планируется поручить МВД России (пункт 1 приложения № 12).

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю искажения смысла положений федерального закона и указов Президента Российской Федерации (подпункт «г» пункта 8 методики) установлено следующее.

В соответствии с абзацем десятым пункта 5 статьи 11 Федерального закона № 76-ФЗ по просьбе военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, основной отпуск может быть предоставлен им по частям. При этом Положение о порядке прохождения военной службы (пункт 1 статьи 29) предусматривает, что продолжительность одной части отпуска не может быть менее 15 суток. На практике при предоставлении военнослужащим отпусков по частям возникают проблемы в применении вышеуказанных норм, в частности проблема, касающаяся возможности предоставления военнослужащим каждой из частей отпуска не менее 15 суток или только одной из его частей.

В связи с этим предлагается внести в пункт 1 статьи 29 Положения о порядке прохождения военной службы изменения, предусматривающие, что продолжительность одной из частей основного отпуска военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, не может быть менее 15 суток. Разработку проекта указа Президента Российской Федерации, направленного на устранение указанной проблемы, планируется поручить МВД России (пункт 1 приложения № 11).

По результатам правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) выявлена проблема, связанная с направлением военнослужи-

щих для участия в следственных действиях или судебных заседаниях по запросам следственных органов и суда.

В настоящее время законодательство Российской Федерации не содержит оснований для выезда военнослужащих за пределы местного гарнизона в подобных случаях. В связи с этим предлагается внести изменения в Устав внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденный Указом № 1495, предусмотрев возможность выезда военнослужащих за пределы местного гарнизона для участия в производстве по уголовным, гражданским и административным делам.

В связи с этим планируется поручить МВД России совместно с федеральными органами исполнительной власти разработать проект указа Президента Российской Федерации, направленный на урегулирование данного вопроса (пункт 2 приложения № 11).

Кроме того, имеется необходимость изменения порядка возмещения процессуальных издержек, связанных с участием военнослужащих в производстве по уголовным, гражданским и административным делам. В настоящее время эти расходы возмещаются непосредственно военнослужащему, а не воинской части, как это было ранее. Учитывая, что на практике возникают трудности при вызове органом, расположенным в отдаленных местностях, военнослужащих по призыву, у которых зачастую отсутствуют денежные средства, предлагается вернуться к практике возмещения процессуальных расходов воинской части.

Кроме того, такой порядок возмещения процессуальных издержек в отношении военнослужащих применяется в производстве по делам об административных правонарушениях (пункт 9 Положения о возмещении расходов лиц в связи с их явкой по вызову в суд, орган, к должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, а также об оплате их труда, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 4 марта 2003 г. № 140 «О порядке и размерах возмещения расходов некоторых участников производства по делам об административных нарушениях и оплате их труда»).

На основании изложенного и в целях регулирования одинаковым образом однородных по своей юридической природе отношений предлагается внести изменения в Положение о возмещении процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в

связи с рассмотрением гражданского дела, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного Суда Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2012 г. № 1240 «О порядке и размере возмещения процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением гражданского дела, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного Суда Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Совета Министров РСФСР и Правительства Российской Федерации», в части возмещения вызвавшим органом процессуальных издержек воинской части, направившей военнослужащего для участия в уголовном и гражданском производстве.

Разработку проекта постановления Правительства Российской Федерации, направленного на урегулирование данного вопроса, планируется поручить МВД России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти (пункт 3 приложения № 11).

Выявлена необходимость решения вопроса возмещения учреждениям государственной и муниципальной систем здравоохранения расходов на оказание ими медицинской помощи военнослужащим из соединений и воинских частей, непосредственно подчиненных главнокомандующему внутренними войсками МВД России. В настоящее время такие договоры заключают региональные командования внутренних войск МВД России. На практике заключение договоров региональными командованиями внутренних войск МВД России, зачастую находящимися на значительном удалении от воинских частей, на оказание медицинской помощи военнослужащим таких воинских частей занимает продолжительное время, что создает трудности в реализации права военнослужащих на медицинскую помощь, особенно в экстренных случаях.

Для урегулирования данной проблемы МВД России разрабатывается проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила возмещения учреждениям государственной и муниципальной систем здравоохранения расходов на оказание медицинской помощи военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным

ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, уголовно-исполнительной системы, таможенных органов и лицам начальствующего состава федеральной фельдъегерской связи, а также отдельным категориям граждан, уволенных с военной службы, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 911» в части предоставления соединениям и воинским частям, непосредственно подчиненным главнокомандующему внутренними войсками МВД России, права на заключение договора об оказании медицинской помощи с учреждениями государственной и муниципальной систем здравоохранения (пункт 4 приложения № 10).

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

Военно-техническое сотрудничество Российской Федерации с иностранными государствами

В соответствии с пунктом 2 плана мониторинга Минобороны России, ФСВТС России, ФСТЭК России, МИДом России, ФСБ России, Минпромторгом России проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального закона от 19 июля 1998 г. № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» (далее – Федеральный закон № 114-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 4 федеральных закона, а также 14 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Федерального закона № 114-ФЗ (приложение № 6).

Во всех случаях, установленных Федеральным законом № 114-ФЗ, приняты необходимые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти в сфере военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами.

Вместе с тем в ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) в

сфере действия Федерального закона № 114-ФЗ выявлена необходимость его корректировки.

Так, статья 5 Федерального закона № 114-ФЗ предусматривает недопущение передачи иностранным заказчикам результатов интеллектуальной деятельности без определения условий их использования и (или) обеспечения их правовой охраны, а статья 7 Федерального закона № 114-ФЗ предусматривает осуществление государственного контроля за обеспечением правовой охраны и защиты прав Российской Федерации на результаты интеллектуальной деятельности в ходе военно-технического сотрудничества. По результатам мониторинга выявлены проблемы при реализации данных норм.

В соответствии с пунктом 16 Правил осуществления государственными заказчиками управления правами Российской Федерации на результаты интеллектуальной деятельности гражданского, военного, специального и двойного назначения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22 марта 2012 г. № 233 «Об утверждении Правил осуществления государственными заказчиками управления правами Российской Федерации на результаты интеллектуальной деятельности гражданского, военного, специального и двойного назначения», при осуществлении военно-технического сотрудничества государственные заказчики урегулируют с Роспатентом вопросы правовой защиты интересов государства при использовании результатов интеллектуальной деятельности военного назначения, права на которые принадлежат Российской Федерации.

В то же время порядок урегулирования государственными заказчиками с Роспатентом вопросов правовой защиты интересов государства при использовании результатов интеллектуальной деятельности военного назначения, права на которые принадлежат Российской Федерации, отсутствует.

В связи с этим для обеспечения необходимого уровня защиты прав Российской Федерации на результаты интеллектуальной деятельности военного назначения в ходе военно-технического сотрудничества планируется поручить Роспатенту с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти разработать и внести в Правительство Российской Федерации проект постановления Правительства Российской Федерации, направленный на регламентацию данного порядка (пункт 4 приложения № 11).

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

Оказание специализированной, включая высокотехнологичную, медицинской помощи, в том числе скорой специализированной медицинской помощи, медицинской эвакуации

В соответствии с пунктом 3 плана мониторинга Минздравом России, ФМБА России, Фондом социального страхования Российской Федерации и 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-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 4 федеральных закона, а также 24 подзаконных нормативных правовых акта, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Федерального закона № 323-ФЗ (приложение № 6).

Во всех случаях, установленных Федеральным законом № 323-ФЗ, приняты необходимые акты Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти по вопросам оказания специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи, включая медицинскую эвакуацию.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации по вопросу оказания специализированной, включая высокотехнологичную, медицинской помощи принят Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 418-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым с 2015 года установлен единый источник финансового обеспечения оказания высокотехнологичной медицинской помощи. Кроме того, положения указанного Федерального закона на-

правлены на обеспечение сбалансированности объемов медицинской помощи, оказываемой в рамках территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и равной доступности оказания высокотехнологичной помощи для населения, проживающего в различных субъектах Российской Федерации.

С 1 января 2015 г. перечень видов высокотехнологичной помощи, как включенных, так и не включенных в базовую программу обязательного медицинского страхования, а также порядок ее финансового обеспечения и порядок медицинской эвакуации установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2014 г. № 1273 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

Приказами Минздрава России от 2 декабря 2014 г. № 796н «Об утверждении Положения об организации оказания специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи» (зарегистрирован Минюстом России 2 февраля 2015 г., № 35821) и от 29 декабря 2014 г. № 930н «Об утверждении Порядка организации оказания высокотехнологичной медицинской помощи с применением специализированной информационной системы» (зарегистрирован Минюстом России 31 декабря 2014 г., № 35499) регламентирован порядок организации оказания специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи (далее – приказ Минздрава России № 796н, приказ Минздрава России № 930н соответственно).

Вместе с тем в ходе анализа правоприменительной практики по показателю несоблюдения гарантированных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина (подпункт «а» пункта 8 методики) выявлена проблема реализации прав отдельных категорий граждан на бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугородном транспорте к месту лечения и обратно в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», что требует внесения изменений в нормативные правовые акты.

Для получения данной льготы в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2004 г. № 864 «О порядке финансового обеспечения расходов по предоставлению гражданам государственной социальной помощи в виде набора социальных

услуг» и приказом Минздравсоцразвития России от 5 октября 2005 г. № 617 «О порядке направления граждан органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения к месту лечения при наличии медицинских показаний» (зарегистрирован Минюстом России 27 октября 2005 г., № 7115) направление на лечение и специальные талоны на бесплатный проезд к месту лечения и обратно выдаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения.

В связи с вступлением в силу с 1 января 2015 г. приказа Минздрава России № 930н и с 15 февраля 2015 г. приказа Минздрава России № 796н полномочия по направлению на оказание высокотехнологичной медицинской помощи переданы медицинским организациям. Для урегулирования вопроса оплаты проезда льготных категорий граждан к месту лечения и обратно Минздравом России разрабатывается проект приказа.

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) выявлена необходимость корректировки приказа Минздрава России от 7 августа 2013 г. № 549н «Об утверждении требований к комплектации лекарственными препаратами и медицинскими изделиями упаковок и наборов для оказания скорой медицинской помощи» (зарегистрирован Минюстом России 9 сентября 2013 г., № 29908) с учетом положений, предусмотренных клиническими рекомендациями (протоколами лечения) по оказанию скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи. Минздравом России подготовлен соответствующий проект ведомственного нормативного правового акта, направленный на корректировку указанного приказа.

В настоящее время Порядок оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи, утвержденный приказом Минздрава России от 20 июня 2013 г. № 388н «Об утверждении Порядка оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи» (зарегистрирован Минюстом России 16 августа 2013 г., № 29422), содержит исчерпывающий перечень поводов для вызова скорой медицинской помощи в неотложной форме. В целях недопущения ограничения прав граждан на оказание скорой медицинской помощи с учетом правоприменительной практики

Минздравом России разрабатывается проект приказа, уточняющий указанный перечень.

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

Среднее профессиональное образование

В соответствии с пунктом 4 плана мониторинга Минобрнауки России, Рособрнадзором, Минздравом России, Минтрудом России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 6 федеральных законов, а также 54 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Федерального закона № 273-ФЗ (приложение № 6).

При анализе правоприменительной практики 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 4 положения Федерального закона № 273-ФЗ (приложение № 8).

Вместе с тем в течение 2013 – 2014 годов Минобрнауки России утверждено 538 федеральных государственных образовательных стандартов среднего профессионального образования по профессиям и специальностям.

Кроме того, в связи с вступлением в силу Федерального закона № 273-ФЗ в 73 субъектах Российской Федерации приняты новые законы об образовании, в которых в том числе урегулированы правоотношения в сфере среднего профессионального образования.

Во исполнение перечня поручений Президента Российской Федерации от 5 декабря 2014 г. № Пр-2821 по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 4 декабря 2014 г. распоряжением Правительства Рос-

сийской Федерации от 3 марта 2015 г. № 349-р утвержден Комплекс мер, направленных на совершенствование системы среднего профессионального образования на 2015 – 2020 годы. В указанный период предусматривается проведение комплекса мероприятий по созданию к 2020 году условий для подготовки кадров по 50 наиболее востребованным и перспективным профессиям и специальностям в соответствии с лучшими зарубежными стандартами и передовыми технологиями, включая разработку и актуализацию соответствующих профессиональных стандартов, государственную поддержку модернизации системы среднего профессионального образования, а также осуществление мониторинга качества подготовки кадров.

В ходе мониторинга практики применения норм Федерального закона № 273-ФЗ в части среднего профессионального образования необходимость корректировки его положений не выявлена.

Вместе с тем по результатам мониторинга правоприменения по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) в сфере действия Федерального закона № 273-ФЗ выявлена необходимость корректировки положений отдельных приказов Минобрнауки России.

Так, для урегулирования вопроса выдачи диплома о среднем профессиональном образовании с отличием, образец которого ранее не был утвержден и на практике не выдавался выпускникам, освоившим образовательную программу среднего профессионального образования, Минобрнауки России изданы приказы от 9 апреля 2015 г. № 380 «О внесении изменений в приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 4 июля 2013 г. № 531 «Об утверждении образцов и описаний диплома о среднем профессиональном образовании и приложения к нему» (зарегистрирован Минюстом России 14 мая 2015 г., № 37294), от 27 апреля 2015 г. № 432 «О внесении изменений в Порядок заполнения, учета и выдачи дипломов о среднем профессиональном образовании и их дубликатов, утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 25 октября 2013 г. № 1186» (зарегистрирован Минюстом России 15 мая 2015 г., № 37304). Указанные изменения позволят образовательным организациям с 1 сентября 2015 г. оформлять дипломы о среднем профессиональном образовании с отличием.

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

Изучение, использование и охрана недр

В соответствии с пунктом 5 плана мониторинга Минприроды России, Минэнерго России, Росприроднадзором, Роснедрами, ФАС России, Ростехнадзором и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере изучения, использования и охраны недр (в части действия Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон Российской Федерации № 2395-1), а также в сфере действия Федерального закона от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 187-ФЗ) и подзаконных нормативных правовых актов.

В ходе проведения мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 15 федеральных законов, а также 30 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Закона Российской Федерации № 2395-1 и Федерального закона № 187-ФЗ (приложение № 6).

Вместе с тем при анализе правоприменительной практики 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 Водного кодекса Российской Федерации, 17 – Закона Российской Федерации № 2395-1, 4 – Федерального закона № 187-ФЗ, 7 – Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 161-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в сфере пользования недрами в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» и одно положение Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 205-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные за-

конодательные акты Российской Федерации» (приложения № 7 и 8).

Также выявлена необходимость исключения из Закона Российской Федерации № 2395-1 положений, предусматривающих возможность установления диспозитивного совершения органами государственной власти действий в отношении граждан и организаций, а также употребления категорий оценочного характера (подпункт «в» пункта 9 методики).

В соответствии с частью третьей статьи 11 Закона Российской Федерации № 2395-1 между уполномоченными органами государственной власти и пользователем недр может быть заключен договор, устанавливающий условия пользования участком недр, а также обязательства сторон по выполнению указанного договора. Таким образом, решение вопроса о заключении договора остается на усмотрение уполномоченного органа.

Частью восьмой статьи 13¹ Закона Российской Федерации № 2395-1 установлено, что в случае, если конкурс на право пользования участком недр признан не состоявшимся в связи с поступлением заявки только от одного участника, то лицензия на пользование участком недр может быть выдана этому участнику на условиях такого конкурса. Положениями части второй статьи 18 Закона Российской Федерации № 2395-1 предусмотрено, что недра для добычи общераспространенных полезных ископаемых с целью производства строительных материалов могут не предоставляться при условии возможности использования отходов горнодобывающего и иных производств, являющихся альтернативными источниками сырья. Варианты выбора решения по данным вопросам представлены на усмотрение уполномоченного органа.

В ходе проведения анализа правоприменительной практики в сфере действия Закона Российской Федерации № 2395-1 по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) выявлена необходимость корректировки его положений.

Часть первая статьи 12 Закона Российской Федерации № 2395-1 устанавливает неотъемлемые составные части лицензии без указания, какие из них являются существенными. В соответствии с пунктом 2 части второй статьи 20 Закона Российской Федерации № 2395-1 право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено органами, предоставившими лицензию, в том числе

в случае нарушения пользователем недр существенных условий лицензии.

Основания, указанные в статье 20 Закона Российской Федерации № 2395-1, перечислены в общем и не разграничены между собой, в связи с чем решение непосредственно о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами остается на усмотрение органов, предоставивших лицензию, в каждом конкретном случае.

Пунктом 3 части второй статьи 20 Закона Российской Федерации № 2395-1 право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено органами, предоставившими лицензию, в том числе в случае систематического нарушения пользователем недр установленных правил пользования недрами. Однако термин «систематическое нарушение» не конкретизирован.

Часть вторая статьи 6 Закона Российской Федерации № 2395-1 позволяет пользователям недр по совмещенной лицензии по собственному усмотрению определять, являются ли они юридическими лицами, находящимися под контролем иностранных инвесторов, или иностранными инвесторами, и самим определять необходимость обращения к регулятору с заявкой о возможности осуществления разведки и добычи полезных ископаемых на участке недр федерального значения.

По показателю наличия ошибок юридико-технического характера (подпункт «и» пункта 8 методики) установлена необходимость корректировки абзаца первой части первой статьи 3 Закона Российской Федерации № 2395-1 в части повтора в первом предложении слов «органов государственной власти», а также использования по тексту Закона Российской Федерации № 2395-1 понятия «юридическое лицо, находящееся под контролем иностранных инвесторов» с учетом положений Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 459-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В ходе анализа правоприменительной практики было установлено, что положения постановления Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» устарели и применяются в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации о недрах.

В связи с этим планируется организовать работу Минприроды России по подготовке проекта федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (пункт 2 приложения № 12).

При анализе правоприменения установлено несоответствие приказа Минприроды России от 29 сентября 2009 г. № 315 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр» (зарегистрирован Минюстом России 25 декабря 2009 г., № 15837) Федеральному закону от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и Правилам разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

В связи с этим Минприроды России организована работа по переработке указанного нормативного правового акта (пункт 5 приложения № 11).

Нормирование в области охраны окружающей среды

В соответствии с пунктом 6 плана мониторинга Минприроды России, Минэнерго России, Росприроднадзором, Росводресурсами, Рослесхозом, ФАС России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в пределах действия федеральных законов от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ), от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон № 89-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В ходе проведения мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 3 федеральных закона, а также 14 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Федерального закона № 7-ФЗ и Федерального закона № 89-ФЗ (приложение № 6).

Вместе с тем при анализе правоприменительной практики 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 12 положений Федерального закона № 7-ФЗ и 7 положений Федерального закона № 89-ФЗ (приложения № 7 и 8).

В целях формирования сбалансированной экологически ориентированной модели развития экономики и экологически конкурентоспособных производств принят Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 219-ФЗ), подготовленный на основании результатов мониторинга правоприменительной практики. Федеральным законом № 219-ФЗ введена новая система нормирования воздействия на окружающую среду, предусматривающая установление оптимального соотношения мер государственного регулирования при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, снижение негативного воздействия до уровней, соответствующих наилучшим экологически безопасным мировым технологиям, а также внедрение методов экономического стимулирования хозяйствующих субъектов, осуществляющих мероприятия по снижению негативного воздействия и применяющих наилучшие технологии.

Федеральным законом № 219-ФЗ предусмотрена постановка на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, и их разделение на категории в целях применения к ним дифференцированных мер государственного регулирования, установлены основы для выбора наилучших доступных технологий. В целях упрощения нормирования, производственного контроля, взимания платы также предусмотрено установление закрытого перечня регулируемых загрязняющих веществ. Для снижения выбросов, сбросов

загрязняющих веществ и внедрения наилучших доступных технологий вводятся меры экономического стимулирования и определяется перечень природоохранных мероприятий, к которым будут применяться налоговые и неналоговые льготы. Предусмотрен поэтапный переход к новой системе государственного управления в области охраны окружающей среды, равный 14 годам после вступления в силу Федерального закона № 219-ФЗ.

По результатам анализа правоприменительной практики в целях создания экономических стимулов для вовлечения отходов в хозяйственный оборот в качестве вторичных материальных ресурсов принят Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации». Указанным Федеральным законом внесены изменения, предусматривающие наделение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по установлению нормативов образования отходов и лимитов на их размещение для хозяйствующих субъектов, а также по приему отчетности, представляемой субъектами малого и среднего предпринимательства в уведомительном порядке. Кроме того, усовершенствована система лицензирования в области обращения с отходами путем включения в перечень видов деятельности, на которые требуются лицензии, ранее исключенных в 2011 и 2012 годах из этого перечня видов деятельности в области обращения с отходами (сбора, транспортирования, использования), и введения одного нового лицензируемого вида деятельности – обработки отходов.

В целях устранения коллизии норм права (подпункт «з» пункта 8 методики) Минприроды России разработан проект нормативного правового акта, направленный на приведение постановления Правительства Российской Федерации от 2 марта 2000 г. № 183 «О нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него» в соответствие с Федеральным законом № 219 и Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» в части определения порядка установления временных согласованных выбросов вредных (загрязня-

ющих) веществ и нормативов вредных физических воздействий (пункт 15 приложения № 10).

При анализе правоприменительной практики по вопросам нормирования в области охраны окружающей среды выявлено, что пунктом 13 приказа Минприроды России от 25 июля 2011 г. № 650 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух (за исключением радиоактивных веществ)» (зарегистрирован Минюстом России 30 декабря 2011 г., № 22852) за выдачу разрешений на выбросы уплачивается государственная пошлина в размере 2000 рублей. Однако согласно подпункту 116 пункта 1 статьи 333³³ Налогового кодекса Российской Федерации за выдачу разрешения на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух размер государственной пошлины составляет 3500 рублей.

В связи с этим организована работа Минприроды России по приведению вышеуказанного приказа в соответствие с требованиями налогового законодательства (пункт 6 приложения № 11).

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным в пункте 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативно-правовых актах, регулирующих указанные правоотношения, не выявлены.

Система управления многоквартирными домами

В соответствии с пунктом 7 плана мониторинга Минстроем России, Минэкономразвития России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в пределах действия Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ), постановления Правительства Российской Федерации от 15 мая 2013 г. № 416 «О порядке осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами», а также подзаконных нормативных правовых актов.

В ходе проведения мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 8 федеральных законов, а также 16 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений ЖК РФ (приложение № 6).

Вместе с тем при анализе правоприменительной практики 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 29 положений ЖК РФ (приложения № 7 и 8).

Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» введена новая организационно-правовая форма юридического лица – товарищество собственников недвижимости, к которой в том числе относится товарищество собственников жилья (подпункт 4 пункта 3 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации). В связи с данным изменением на практике возникли проблемы, связанные с противоречиями регулирования Гражданского кодекса Российской Федерации и ЖК РФ, в частности связанные с необходимостью перерегистрации товариществ собственников жилья в товарищества собственников недвижимости. Для решения указанных проблем принят Федеральный закон от 6 апреля 2015 г. № 80-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающий, что особенности гражданско-правового положения юридических лиц отдельных организационно-правовых форм, видов и типов могут устанавливаться специальными законами и иными правовыми актами (пункт 4 статьи 49 Гражданского кодекса Российской Федерации). Кроме того, указанные вопросы разъяснены в пункте 21 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

В ходе проведения анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) в сфере действия ЖК РФ выявлена необходимость корректировки его положений.

Частью 10 статьи 162 ЖК РФ установлено, что управляющая организация за тридцать дней до прекращения договора управления многоквартирным домом обязана передать техниче-

скую документацию на многоквартирный дом и иные связанные с управлением таким домом документы вновь выбранной управляющей организации, товариществу собственников жилья либо жилищному кооперативу или иному специализированному потребительскому кооперативу. В целях установления ответственности за нарушение требований законодательства о передаче технической документации на многоквартирный дом и иных связанных с управлением таким многоквартирным домом документов Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» внесены соответствующие изменения в статью 7.23² КоАП РФ.

Вместе с тем обязанность по передаче вновь выбранной управляющей организации технической документации не распространяется на товарищество собственников жилья, жилищный или иной специализированный потребительский кооператив либо собственников помещений. Для устранения выявленной проблемы предлагается распространить требования, установленные частью 10 статьи 162 ЖК РФ, на указанные организации и лица.

Также в ходе анализа применительной практики установлено, что в настоящее время отсутствует порядок передачи остатка финансовых средств (в том числе не использованных на текущий ремонт), уплаченных собственниками помещений в многоквартирном доме управляющей организации, при смене управляющей организации или способа управления этим домом. В связи с этим возникают трудности при возврате денежных средств. Для урегулирования проблемы предлагается предусмотреть в ЖК РФ полномочия Правительства Российской Федерации по установлению порядка передачи неиспользованных сумм при смене управляющей организации или способа управления этим домом.

С учетом информации, поступившей в ходе мониторинга правоприменения, в многоквартирных домах, управление которыми в настоящее время осуществляется жилищными кооперативами, имеет место нарушение прав и законных интересов собственников помещений, которые не являются членами этих кооперативов и не могут в связи с этим принимать решения по управлению многоквартирным домом (какое они имели бы при ином способе управления домом). Для устранения этой проблемы предлагается предусмотреть в ЖК РФ положения, предусматривающие, что многоквартирный

дом может управляться кооперативом лишь до момента выплаты последним членом такого кооператива пая за соответствующее жилое помещение, после чего собственники помещений в таком доме обязаны принять решение о реорганизации жилищного кооператива в товарищество собственников жилья либо об изменении способа управления многоквартирным домом. Кроме того, предлагается дополнить ЖК РФ положениями, предусматривающими обязанность органа местного самоуправления провести конкурс в случае неисполнения собственниками помещений в многоквартирном доме указанных требований.

По результатам изучения правоприменительной практики выявлены проблемы, связанные с управлением многоквартирными домами, требующими проведения ремонта, в отношении которых не выбран способ управления или если принятое решение о выборе способа управления таким домом не было реализовано. Это обусловлено отсутствием экономической заинтересованности управляющих организаций в предоставлении услуги управления, либо отсутствием в муниципальном образовании организации по управлению многоквартирными домами. Данные обстоятельства затрудняют обеспечение надлежащего технического и физического состояния жилищного фонда. В целях решения указанных вопросов планируется ограничить количество открытых конкурсов по отбору управляющей организации, проводимых органом местного самоуправления по данной категории жилищного фонда, в случае неоднократного отсутствия поданных заявок на участие в конкурсе и предусмотреть в таких случаях обязанность органа местного самоуправления по возложению функций по управлению такими многоквартирными домами на муниципальное предприятие.

В практике имеются случаи уклонения управляющих организаций от заключения договоров с ресурсоснабжающими организациями, при этом механизмы понуждения управляющих организаций к их заключению отсутствуют. Такая ситуация приводит к невозможности гарантированного создания гражданам условий, необходимых для безопасного и комфортного проживания. Для устранения данной проблемы предлагается предусмотреть в части 3 статьи 162 ЖК РФ обязательность включения в договор управления многоквартирным домом условий о заключении управляющими организациями договоров с ресурсоснабжающими организациями.

Подготовку проекта федерального закона «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» планируется поручить Минстрою России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти (пункт 3 приложения № 12).

В Положении о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции», не определен срок проведения дополнительного обследования оцениваемых помещений на предмет соответствия такого помещения установленным в указанном нормативном правовом акте требованиям. На практике отсутствие данного срока значительно затягивает процедуру обследования, в иных случаях на срок более года. В связи с этим организована работа Минстрою России по подготовке проекта постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47» (пункт 7 приложения № 11).

В постановлении Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2006 г. № 75 «О порядке проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом» сроки совершения определенных действий органами местного самоуправления при проведении открытого конкурса по отбору управляющей компании определены не единообразно (календарные и рабочие дни). В целях устранения данной неопределенности планируется организовать работу Минстрою России по подготовке проекта постановления Правительства Российской Федерации, предусматривающего конкретизацию исчисления соответствующих сроков (пункт 8 приложения № 11).

При анализе материалов, поступивших по итогам проведения мониторинга правоприменения, установлена необходимость приведения постановления Госстроя России от 27 сентября 2003 г. № 170 «Об утверждении правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда» (зарегистрировано Минюстом России 15 октя-

бря 2003 г., № 5176) в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 г. № 290 «О минимальном перечне услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, и порядке их оказания и выполнения, в части установления минимального перечня услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме». Данная проблема будет решена путем разработки Минстроем России ведомственного нормативного правового акта (пункт 9 приложения № 11).

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

Водные биологические ресурсы

В соответствии с пунктом 8 плана мониторинга Минсельхозом России, Минвостокразвития России, Росрыболовством, ФАС России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия постановлений Правительства Российской Федерации от 15 октября 2008 г. № 765 «О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование» (далее – постановление № 765), от 26 ноября 2008 г. № 887 «Об утверждении Правил распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях, в учебных и культурно-просветительских целях, а также в целях аквакультуры (рыбоводства)» (далее – постановление № 887), от 12 августа 2008 г. № 602 «Об утверждении Правил проведения аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами» (далее – постановление № 602), от 19 марта 2008 г. № 184 «О Порядке оформления судов рыбопромыслового флота, уловов водных биологических ресурсов и произведенной из них рыбной и иной продукции и государственного контроля в морских портах в Российской Федерации» (далее – постановление № 184), иных нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации,

федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 8 федеральных законов, а также 49 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией постановлений № 765, 887, 602 и 184 (приложение № 6).

Вместе с тем при анализе 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 постановления № 602 (приложение № 8).

В связи с окончанием в 2018 году срока действия договоров о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления промышленного и прибрежного рыболовства и необходимостью распределения их на новый срок Минсельхозом России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти организована работа по формированию консолидированной позиции по данному вопросу с учетом объективных показателей правоприменительной практики.

При проведении мониторинга правоприменения по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) выявлены проблемы, требующие законодательного решения.

Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее – Федеральный закон № 166-ФЗ) не предусмотрены ограничения на размещение водозаборных сооружений в местах нереста и зимовки водных биологических ресурсов, что отрицательно сказывается на численности популяции. В целях воспроизводства водных биологических ресурсов и сохранения среды их обитания необходимо в статье 50 Федерального закона № 166 предусмотреть запрет на размещение водозаборных сооружений в местах нереста и зимовки водных биологических ресурсов.

Применяемые в настоящее время таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный гражданами, юридическими лицами и лицами без гражданства водным биоло-

гическим ресурсам, установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 25 мая 1994 г. № 515 «Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов» и более 15 лет не индексировались.

При этом в статье 53 Федерального закона № 166-ФЗ, предусматривающей утверждение такс и методик исчисления размера причинного вреда водным биологическим ресурсам, содержится отсылка к установленному порядку такого утверждения, но отсутствует норма о соответствующих полномочиях Правительства Российской Федерации по их утверждению. Для устранения выявленной проблемы предлагается наделить Правительство Российской Федерации соответствующими полномочиями.

Принимая во внимание современные тенденции развития отрасли и учитывая материалы правоприменения в данной сфере правоотношений, целесообразно законодательно предусмотреть возможность фиксации и передачи информации о рыбопромысловой деятельности в электронном виде, а также дистанционный доступ к информации о результатах рыболовства. В связи с этим предлагается дополнить статьи 19 и 20 Федерального закона № 166-ФЗ положениями о ведении промыслового и (или) технологического журнала в электронном виде, а полномочия по установлению формы и порядка ведения данного журнала возложить на федеральный орган исполнительной власти в области рыболовства.

Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» внесены изменения в статью 43³ Федерального закона № 166-ФЗ, согласно которым должностные лица федерального органа исполнительной власти в области рыболовства имеют право в соответствии с законодательством Российской Федерации получать во временное пользование в органах внутренних дел отдельные типы и модели боевого ручного стрелкового оружия, а также использовать охотничье огнестрельное оружие в качестве служебного.

Однако в Федеральном законе от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии», регулирующем правоотношения, возникающие при обороте оружия на территории Российской Федерации, отсутствуют нормы, предоставляющие вышеуказанное право должностным лицам

федерального органа исполнительной власти в области рыболовства. Таким образом, необходимо внесение соответствующих изменений в статью 12 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии».

При анализе действия Федерального закона № 166-ФЗ по показателю наличия противоречий между нормативными правовыми актами общего характера и нормативными правовыми актами специального характера, регулирующими однородные отношения (подпункт «а» пункта 10 методики), также установлена необходимость его корректировки.

Федеральным законом от 23 апреля 2012 г. № 36-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения понятия маломерного судна» внесены изменения в Кодекс торгового мореплавания, утвержденный Федеральным законом от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ, и Кодекс внутреннего водного транспорта, утвержденный Федеральным законом от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ, регламентирующие понятие «маломерное судно». Однако Федеральный закон № 166-ФЗ при регулировании вопросов установления технических средств контроля на судах, используемых в прибрежном рыболовстве, не учитывает данные изменения. В связи с этим предлагается в часть первую статьи 19 и часть первую статьи 20 Федерального закона № 166-ФЗ внести изменения, касающиеся технических характеристик судов, на которых необходимо установление технических средств контроля при осуществлении промышленного или прибрежного рыболовства.

Для устранения выявленных проблем планируется поручить Минсельхозу России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти разработать проект федерального закона о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов (пункт 4 приложения № 12).

Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов, квалифицируемая по статье 256 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), является основным видом преступлений, совершаемых в сфере пользования водными биологическими ресурсами, и в силу статьи 15 УК РФ относится к преступлениям небольшой тяжести. При этом в статье 256 УК РФ не дано определение понятия крупного ущерба, являющегося одним из квалифицирующих признаков, установленных в пункте «а»

части первой данной статьи, что затрудняет ее применение.

Принимая во внимание, что указанные деяния являются противоправными посягательствами, представляющими угрозу экономической безопасности государства в сфере пользования водными биологическими ресурсами, сопряженными с нанесением значительного ущерба экономическим интересам Российской Федерации, предлагается ужесточить уголовную ответственность за незаконную добычу (вылов) водных биологических ресурсов, предусмотрев увеличение санкции по статье 256 УК РФ и определение крупного и особо крупного размера ущерба, нанесенного незаконной добычей (выловом) водных биологических ресурсов.

В связи с этим планируется поручить Минсельхозу России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти разработать проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с усилением уголовной ответственности за нарушения в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов» (пункт 5 приложения № 12).

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

Качество и безопасность пищевых продуктов

В соответствии с пунктом 9 плана мониторинга Минсельхозом России, Россельхознадзором, Минздравом России, Роспотребнадзором, ФТС России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального закона от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» (далее – Федеральный закон № 29-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 6 федеральных законов, а также 20 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Федерального закона № 29-ФЗ (приложение № 6).

Вместе с тем при анализе правоприменительной практики 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 № 29-ФЗ (приложения № 7 и 8).

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) в сфере действия Федерального закона № 29-ФЗ выявлен ряд проблем, требующих законодательного решения.

Согласно абзацу второму пункта 2 статьи 17 Федерального закона № 29-ФЗ при изготовлении продовольственного сырья допускается использование кормовых добавок, стимуляторов роста животных (в том числе гормональных препаратов), лекарственных средств, пестицидов, агрохимикатов, прошедших государственную регистрацию в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В настоящее время действуют приказы Минсельхоза России от 1 апреля 2005 г. № 48 «Об утверждении Правил государственной регистрации лекарственных средств для животных и кормовых добавок» (зарегистрирован Минюстом России 14 апреля 2005 г., № 6510), а также от 10 июля 2007 г. № 357 «Об утверждении Порядка государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов» (зарегистрирован Минюстом России 2 августа 2007 г., № 9942).

Однако изучение правоприменительной практики, включая судебные решения, показало, что содержащиеся в указанных приказах положения являются избыточными, затрудняющими ведение предпринимательской деятельности и вызывающими необоснованные расходы у субъектов предпринимательской деятельности, также в данных приказах не в полной мере учтены положения федеральных законов от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ), требования таможенного законодательства Таможенного союза и законодательства государств – членов Евразийского экономического союза.

Кроме того, не установлена компетенция федеральных органов исполнительной власти по определению порядка государственной реги-

страции кормовых добавок, а также по осуществлению их государственной регистрации.

В связи с этим с учетом положений Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О ветеринарии» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» Минсельхозом России ведется работа по разработке проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил государственной регистрации кормовых добавок для животных» (пункт 20 приложения № 10).

Также Минсельхозом России осуществляется подготовка проектов приказов об утверждении Административного регламента Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по предоставлению государственных услуг по государственной регистрации лекарственных средств для ветеринарного применения, а также об утверждении Административного регламента Министерства сельского хозяйства Российской Федерации по предоставлению государственных услуг по государственной регистрации пестицидов и (или) агрохимикатов.

По результатам рассмотрения информации о правоприменении выявлена проблема, связанная с обеспечением безопасности ввозимых на территорию Российской Федерации подконтрольных товаров, включая пищевые продукты.

В практике таможенных органов имеют место случаи, когда на момент проверки сведения о документах, удостоверяющих соответствие ввозимых на территорию Российской Федерации товаров обязательным требованиям, установленным техническими регламентами, отсутствуют в едином реестре сертификатов соответствия, который формируется и ведется Росаккредитацией во взаимодействии с органами по сертификации.

В настоящее время Минэкономразвития России разрабатывается проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленного на совершенствование функционирования национальной системы аккредитации.

В целях исключения случаев ввоза в Российскую Федерацию подконтрольных товаров, безопасность которых не подтверждена, а также обеспечения баланса интересов граждан, государства и бизнеса планируется поручить Минэкономразвития России в рамках работы над указанным законопроектом проработать вопрос о нормативном закреплении юридической значимости сведений о сертификатах соответствия

и декларациях о соответствии (пункт 10 приложения № 11).

При проведении анализа практики применения статьи 13 Федерального закона № 29-ФЗ, определяющей основы осуществления государственного надзора в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий, а также взаимосвязанных положений 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-ФЗ) и Федерального закона № 184-ФЗ выявлена необходимость корректировки законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях.

Так, статьями 37 и 38 Федерального закона № 184-ФЗ установлен ряд обязанностей изготовителя (исполнителя, продавца, лица, выполняющего функции иностранного изготовителя) по информированию органа государственного контроля (надзора) о выявленном несоответствии продукции требованиям технических регламентов, а также по принятию мер в случае получения указанными лицами информации о несоответствии продукции требованиям технических регламентов. Вместе с тем ответственность за невыполнение данных обязанностей КоАП РФ не предусмотрена.

В связи с этим планируется поручить Роспотребнадзору с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти разработать проект федерального закона о внесении изменений в КоАП РФ, направленного на установление специальных составов административных правонарушений, влекущих административную ответственность для изготовителя (исполнителя, продавца, лица, выполняющего функции иностранного изготовителя) продукции за неисполнение указанных обязанностей (пункт 6 приложения № 12).

При проведении мониторинга применения Федерального закона № 29-ФЗ по показателю наличия противоречий в нормативных правовых актах, регулирующих однородные отношения, принятых в разные периоды (подпункт «г» пункта 10 методики), выявлена проблема, требующая корректировки действующего нормативного регулирования.

Так, в соответствии с Единым перечнем товаров, подлежащих ветеринарному контролю (надзору), утвержденным решением Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 317

«О применении ветеринарно-санитарных мер в Таможенном союзе» (далее – Единый перечень), продовольственное сырье животного происхождения (вне зависимости от того, подвергнуто оно или нет промышленной или тепловой обработке) отнесено к продукции, подконтрольной государственным ветеринарным службам государств – членов Таможенного союза.

Однако из положений постановления Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2009 г. № 1009 «О порядке совместного осуществления Министерством здравоохранения Российской Федерации и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации функций по нормативно-правовому регулированию в сфере контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов и по организации такого контроля» следует, что к объектам ветеринарного надзора не относится продовольственное сырье животного происхождения, подвергшееся промышленной или тепловой обработке, а также пищевые продукты животного происхождения промышленного изготовления.

С 1 сентября 2015 г. вступает в силу приказ Минсельхоза России от 17 июля 2014 г. № 281 «Об утверждении Правил организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов и Порядка оформления ветеринарных сопроводительных документов в электронном виде» (зарегистрирован Минюстом России 18 июля 2014 г., № 33161), предусматривающий оформление с 1 августа 2017 г. органами и учреждениями, входящими в систему Государственной ветеринарной службы Российской Федерации, в электронном виде ветеринарных сопроводительных документов на подконтрольную продукцию, включенную в Единый перечень. В настоящее время действует приказ Минсельхоза России от 16 ноября 2006 г. № 422 «Об утверждении Правил организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов» (зарегистрирован Минюстом России 24 ноября 2006 г., № 8524), в соответствии с которым на продукцию животного происхождения, подвергшуюся промышленной или тепловой обработке, выдаются ветеринарные сопроводительные документы.

В целях обеспечения единообразной правоприменительной практики в области государственного ветеринарного надзора планируется поручить Минсельхозу России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти подготовить проект постановления Правительства Российской Федерации

о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2009 г. № 1009 «О порядке совместного осуществления Министерством здравоохранения Российской Федерации и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации функций по нормативно-правовому регулированию в сфере контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов и по организации такого контроля» (пункт 11 приложения № 11).

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

Социальная поддержка семьи, материнства и детства

В соответствии с пунктом 10 плана мониторинга Минтрудом России, Минобороны России, Минобрнауки России, Рособнадзором, Фондом социального страхования Российской Федерации, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг применения Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ), Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (далее – Федеральный закон № 81-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 13 федеральных законов, а также 31 подзаконный нормативный правовой акт, необходимость принятия которых связана с реализацией положений рассматриваемых законодательных актов (приложение № 6).

Во всех случаях, установленных СК РФ, приняты необходимые акты Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти по вопросам социальной поддержки семьи, материнства и детства.

Вместе с тем при анализе правоприменительной практики 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 одно положение Федерального закона № 81-ФЗ (приложение № 7).

Совершенствование законодательства Российской Федерации в сфере социальной поддержки семьи, материнства и детства осуществляется в рамках мероприятий по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы», и Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 г. № 1618-р.

С учетом результатов анализа правоприменительной практики Минобрнауки России в настоящее время разрабатывается проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 1 и 6 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Законопроектом предусмотрено предоставление детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа права на прохождение профессионального обучения без взимания платы с зачислением на период такого обучения на полное государственное обеспечение с предоставлением права на выпускное пособие (пункт 14 приложения № 9).

В ходе анализа поступившей информации по показателю несоответствия нормативного правового акта Российской Федерации международным обязательствам Российской Федерации (подпункт «д» пункта 8 методики) выявлено следующее.

В целях присоединения Российской Федерации к Европейской конвенции об осуществлении прав детей (заключена в г. Страсбурге 25 января 1996 г.), Минобрнауки России разработан проект федерального закона «О ратификации Европейской конвенции об осуществлении прав детей», принятие которого будет способствовать созданию действенного механизма соблюдения процессуальных прав несовершеннолетних, а также позволит лучше обеспечить защиту их имущественных и личных неимущественных прав (пункт 15 приложения № 9).

В результате анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) выявлена необходимость корректировки ряда положений законодательства Российской Федерации в сфере социальной поддержки семьи, материнства и детства.

Так, как свидетельствует практика реализации Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», наиболее востребованной формой использования средств материнского (семейного) капитала является улучшение жилищных условий. В целях совершенствования механизма использования средств материнского (семейного) капитала, направляемых на уплату первоначального взноса при получении кредита на приобретение или строительство жилья, а также повышения эффективности предоставления дополнительных мер государственной поддержки семей, имеющих детей, принят Федеральный закон от 23 мая 2015 г. № 131-ФЗ «О внесении изменений в статьи 7 и 10 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», которым предусматривается возможность использовать средства материнского (семейного) капитала на уплату первоначального взноса по кредиту (займу), не дожидаясь достижения трехлетнего возраста ребенком, в связи с рождением (усыновлением) которого возникло право на дополнительные меры государственной поддержки.

Для обеспечения устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, принято постановление Правительства Российской Федерации от 24 мая 2014 г. № 481 «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – постановление № 481). В связи с принятием постановления № 481 Минобрнауки России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в настоящее время осуществляется реализация мероприятий, направленных на создание условий пребывания, приближенных к семейным, способствующих интеллектуальному, эмоциональному, духовному, нравственному и физическому развитию детей.

Вместе с тем в ходе анализа правоприменительной практики выявлено, что действие норм постановления № 481, связанных с материальным обеспечением детей, находящихся в организациях для детей-сирот на основе полного государственного обеспечения, не распространяется на негосударственные организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В целях устранения выявленного пробела Минобрнауки России в настоящее вре-

мя разрабатывается проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи и деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (пункт 23 приложения № 10).

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

Закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

В соответствии с пунктом 11 плана мониторинга Минэкономразвития России, Минпромторгом России и ФАС России, иными федеральными органами исполнительной власти (в рамках компетенции) и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 12 федеральных законов, а также 50 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Федерального закона № 44-ФЗ (приложение № 6).

Вместе с тем при анализе правоприменительной практики 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 18 положений Федерального закона № 44-ФЗ (приложения № 7 и 8).

По результатам анализа правоприменительной практики выявлена неэффективность реализации муниципальными контрольными органами в сфере закупок своих функций. В целях решения указанной проблемы Минэко-

номразвития России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», направленного на реорганизацию системы контроля в сфере закупок на муниципальном уровне путем передачи полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов соответствующим контрольным органам субъектов Российской Федерации, а также на установление единого порядка осуществления контроля за соблюдением Федерального закона № 44-ФЗ на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации (пункт 16 приложения № 9).

Кроме того, в целях регламентации процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в электронной форме (электронные процедуры), обладающих существенными преимуществами по сравнению с процедурами, предусматривающими подачу и рассмотрение заявок участников закупок в форме документов на бумажных носителях, депутатами Государственной Думы разработан проект федерального закона № 623906-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», поддержанный Правительством Российской Федерации (официальный отзыв Правительства Российской Федерации от 27 января 2015 г. № 362п-П13).

Законопроект предусматривает раскрытие терминов «электронные процедуры определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)», «электронная площадка», «оператор электронной площадки», устанавливает порядок и условия отбора операторов электронных площадок, регламентирует особенности документооборота при проведении электронных процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и порядок аккредитации участников закупок на электронной площадке, а также процедуру проведения открытого конкурса в электронной форме (электронного конкурса). Принятие данного законопроекта позволит минимизировать временные и финансовые затраты на формирование заявок и снизить коррупционные риски и расширит число участников закупок, в том числе и находящихся на большом удалении (пункт 17 приложения № 9).

По результатам рассмотрения информации о применении Федерального закона № 44-ФЗ

по показателю наличия (отсутствия) единообразной практики применения нормативных правовых актов (подпункт «о» пункта 8 методики) выявлены проблемы, требующие корректировки его положений.

Согласно статье 80 Федерального закона № 44-ФЗ в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера заказчик проводит предварительный отбор участников закупки, квалификация которых соответствует предъявляемым требованиям и которые в возможно короткий срок без предварительной оплаты и (или) с отсрочкой платежа могут осуществить поставки необходимых товаров, выполнение работ, оказание услуг (далее – предварительный отбор). По результатам предварительного отбора составляется перечень поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для последующего осуществления у них закупок товаров, работ, услуг путем проведения запроса котировок. При этом в извещении о проведении предварительного отбора должна быть указана в том числе информация, предусмотренная статьей 42 Федерального закона № 44-ФЗ, включая информацию о начальной (максимальной) цене контракта.

Вместе с тем, учитывая специфику предварительного отбора, начальная (максимальная) цена контракта на момент его проведения не может быть установлена, а также не могут быть определены размер обеспечения заявок на участие в закупке и размер обеспечения исполнения контракта.

На практике заказчики вынуждены при размещении извещения о проведении предварительного отбора на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг указывать начальную (максимальную) цену контракта, например, в размере условной величины 0,01 рубля, поскольку функционал данного сайта не позволяет разместить такое извещение без указания начальной (максимальной) цены контракта либо с указанием 0,00 рубля. При этом в случае указания начальной (максимальной) цены контракта у каждого заказчика возникает обязанность сформировать соответствующую позицию в плане-графике, осуществить расчет и обоснование цены контракта, установить размер обеспечения заявок и обеспечения исполнения контракта.

В целях устранения данной проблемы необходимо внести изменения в статью 80 Федерального закона № 44-ФЗ в части уточнения порядка подачи заявок на участие в предварительном отборе участников закупки в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, касающиеся в том числе исключения необходимости указания в извещении о проведении предварительного отбора информации о начальной (максимальной) цене контракта.

Кроме того, в ходе мониторинга выявлено несовершенство правовой конструкции пункта 24 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ, предусматривающего необходимость согласования с контрольным органом заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в случае признания определения поставщика (подрядчика, исполнителя) закрытым способом несостоявшимся.

Указанная норма применяется главным образом в случае осуществления закупок товаров, работ, услуг, сведения о которых составляют государственную тайну, в том числе для обеспечения обороны страны и безопасности государства. При этом сфера таких закупок представляет собой рынок с ограниченной конкуренцией и ограниченным числом поставщиков (подрядчиков, исполнителей). На практике необходимость согласования с контрольным органом заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), подавшим заявку на участие в закрытой процедуре (при условии, что данная заявка признана соответствующей требованиям документации о закупке), приводит к возникновению излишних затрат заказчика, поскольку документация о закрытых процедурах предварительно согласовывается контрольным органом.

В связи с этим в статью 93 Федерального закона № 44-ФЗ предлагается внести изменения, предусматривающие отмену согласования с контрольным органом заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), подавшим заявку на участие в закрытой процедуре (при условии, что данная заявка признана соответствующей требованиям документации о закупке).

С учетом изложенного планируется поручить Минэкономразвития России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти разработать проект федерального закона о внесении изменений в Федеральный за-

кон № 44-ФЗ, направленного на решение вышеуказанных проблем (пункт 7 приложения № 12).

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

Безопасность использования населением газа в коммунально-бытовых целях

В соответствии с пунктом 12 плана мониторинга Минстроем России, Минэнерго России, Минтрудом России, Ростехнадзором проведен мониторинг правоприменения в пределах действия Федерального закона от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 69-ФЗ), постановления Правительства Российской Федерации от 14 мая 2013 г. № 410 «О мерах по обеспечению безопасности при использовании и содержании внутридомового и внутриквартирного газового оборудования» (далее – постановление № 410), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В ходе проведения мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 3 подзаконных нормативных правовых акта (приложение № 6).

При анализе правоприменительной практики 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 № 69-ФЗ.

По результатам анализа по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) установлено, что основной системной проблемой в данной сфере правоотношений является отсутствие административной ответственности за нарушение требований обеспечения безопасного использования и содержания внутридомового и внутриквартирного газового оборудования при наличии большого количества аварий, связанных с использованием газа в быту.

На решение указанной проблемы направлен подготовленный Минстроем России и внесенный Правительством Российской Федерации в Государственную Думу законопроект

№ 630282-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части регулирования административной ответственности за нарушение требований обеспечения безопасного использования и содержания внутридомового и внутриквартирного газового оборудования» (пункт 18 приложения № 9).

Установление административной ответственности за нарушение требований обеспечения безопасного использования и содержания внутридомового и внутриквартирного газового оборудования направлено на обеспечение безопасности функционирования систем газоснабжения.

Согласно решению Верховного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2013 г. № АКПИ13-826 пункты 2, 6, 7, 10, 24 – 30, 32, 34 – 36, 80 Правил пользования газом в части обеспечения безопасности при использовании и содержании внутридомового и внутриквартирного газового оборудования при предоставлении коммунальной услуги по газоснабжению», утвержденных постановлением № 410, признаны недействующими в части, наделяющей исключительным правом осуществлять деятельность по техническому обслуживанию, ремонту и замене внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования только газораспределительную организацию, осуществляющую транспортировку газа по договору с поставщиком газа.

В связи с этим Минстроем России подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», предусматривающего возможность осуществления деятельности по техническому обслуживанию, ремонту и замене внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования не только газораспределительными организациями, но и иными организациями (пункт 26 приложения № 10).

В соответствии с пунктом 5.5.6 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных постановлением Госстроя России от 27 сентября 2003 г. № 170 «Об утверждении Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда» (зарегистрировано Минюстом России 15 октября 2003 г., № 5176), организация по обслуживанию жилищного фонда должна своевременно заключать договоры со специализированными организациями на техническое обслуживание и ремонт (в том числе замену) внутренних устройств газоснабжения, обеспечивать соблюдение требований техниче-

ского и санитарного состояния помещений, где установлено газоиспользующее оборудование, следить за соблюдением проживающими правил пользования газом.

По результатам анализа материалов судебной практики установлено, что до настоящего времени применяются Правила пользования газом в быту, утвержденные приказом Всероссийского хозрасчетного объединения по проектированию, строительству и эксплуатации газопроводов и газового хозяйства «Росстройгазификация» при Совете Министров РСФСР от 26 апреля 1990 г. № 86-П (далее – приказ № 86-П).

В этой связи Минстрою России поручено представить в Правительство Российской Федерации предложения по инкорпорации в законодательство Российской Федерации приказа № 86-П 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» (пункт 12 приложения № 11).

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

Государственная информационная систематопливо-энергетического комплекса

В соответствии с пунктом 13 плана мониторинга Минэнерго России и Минкомсвязью России проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального закона от 3 декабря 2011 г. № 382-ФЗ «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса» (далее – Федеральный закон № 382-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принят 1 подзаконный нормативный правовой акт (приложение № 6).

По показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 ме-

тодики), установлено, что до настоящего времени не реализовано 3 положения Федерального закона № 382-ФЗ (приложение № 8).

В настоящее время не создана и не введена в эксплуатацию государственная информационная система топливно-энергетического комплекса (далее – ГИС ТЭК).

Данная ситуация обусловлена тем, что необходимым этапом создания и ввода в эксплуатацию ГИС ТЭК является утверждение перечня форм предоставления в обязательном порядке субъектами ГИС ТЭК информации, подлежащей включению в ГИС ТЭК, а также утверждения форм предоставления такой информации. Перечень форм предоставления в обязательном порядке субъектами ГИС ТЭК информации, подлежащей включению в ГИС ТЭК, утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2013 г. № 2556-р. В настоящее время Минэнерго России осуществляется разработка указанных форм (622 формы), введение в эксплуатацию ГИС ТЭК запланировано на октябрь 2015 года.

Для обеспечения применения Федерального закона № 382-ФЗ планируется поручить Минэнерго России завершить в кратчайшие сроки работу по утверждению форм предоставления в обязательном порядке субъектами ГИС ТЭК информации, подлежащей включению в ГИС ТЭК (пункт 13 приложения № 11).

В настоящее время Минэнерго России разрабатывается проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса», которым уточняется понятие интеграционного сегмента ГИС ТЭК как структурного элемента системы и круг субъектов ГИС ТЭК, обязанных предоставлять информацию для включения в нее, а также определяется порядок подготовки аналитической информации о состоянии и прогнозе развития топливно-энергетического комплекса (пункт 19 приложения № 9).

Регулирование тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения

В соответствии с пунктом 14 плана мониторинга ФСТ России, ФАС России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее

– Федеральный закон № 416-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 4 федеральных закона, а также 22 подзаконных нормативных правовых акта, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Федерального закона № 416-ФЗ (приложение № 6).

Вместе с тем при анализе правоприменительной практики 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 одно положение Федерального закона № 416 и одно положение постановления Правительства Российской Федерации от 13 мая 2013 г. № 406 «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения» (далее – постановление № 406) (приложения № 7 и 8).

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) в сфере регулирования тарифов на горячую воду выявлено следующее.

Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 200-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в часть 9 статьи 32 Федерального закона № 416-ФЗ были внесены изменения, предусматривающие возможность установления как двухкомпонентных тарифов на горячую воду, так и тарифов иного вида.

Однако постановление Правительства Российской Федерации от 13 мая 2013 г. № 406 предусматривает возможность установления органами регулирования только двухкомпонентного тарифа на горячую воду, состоящего из компонента на холодную воду и компонента на тепловую энергию.

В целях приведения положений постановления № 406 в соответствие с Федеральным законом № 416-ФЗ Минстроем России подготавливается соответствующий проект постановления Правительства Российской Федерации (пункт 27 приложения № 10).

При анализе правоприменительной практики в сфере водоснабжения и водоотведения установлено, что в настоящее время Федеральный закон № 416-ФЗ предусматривает возмож-

ность эксплуатации централизованных систем холодного водоснабжения и (или) водоотведения, горячего водоснабжения, отдельных объектов таких систем только юридическими лицами.

Вместе с тем на практике наряду с организациями – юридическими лицами холодное водоснабжение и (или) водоотведение осуществляют также индивидуальные предприниматели. В связи с этим предлагается путем внесения изменений в пункты 15 и 16 статьи 2 Федерального закона № 416-ФЗ включить индивидуальных предпринимателей в круг лиц, осуществляющих холодное водоснабжение и (или) водоотведение (организацию водопроводно-канализационного хозяйства), горячее водоснабжение.

Разработку проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении», направленного на урегулирование данного вопроса, планируется поручить ФАС России с участием заинтересованных федеральных органов (пункт 8 приложения № 12).

Согласно части 3 статьи 31 Федерального закона № 416-ФЗ регулирование тарифов на подвоз воды осуществляется на основании заявления органа местного самоуправления в орган регулирования тарифов, а также в случаях, предусмотренных правилами регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденными Правительством Российской Федерации. Вместе с тем в Правилах регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением № 406, таких случаев, при которых осуществляется регулирование тарифов на подвоз воды, не содержится.

В связи с этим планируется поручить ФАС России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти разработать проект постановления Правительства Российской Федерации, направленный на решение данного вопроса (пункт 14 приложения № 11).

При анализе правоприменительной практики в сфере подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к централизованным системам холодного водоснабжения и водоотведения (далее – подключение (технологическое присоединение)) установлено, что в настоящее время пункт 13 статьи 18 Федерального закона № 416-ФЗ предусматривает возможность установления платы за подключение (технологическое присоединение) в индивидуальном порядке в случае, если объем запрашиваемой заявителем нагрузки в целях обеспечения водоснабжения и (или) водоот-

ведения объекта капитального строительства заявителя превышает устанавливаемый в порядке, утвержденном Правительством Российской Федерации, предельный уровень нагрузки.

Однако практика показала необходимость расширения случаев установления платы за подключение (технологическое присоединение) в индивидуальном порядке.

В настоящее время по общему правилу для установления платы в случае отсутствия технической возможности для подключения (технологического присоединения) необходима реализация мероприятий в рамках инвестиционной программы, обеспечивающих техническую возможность подключения (технологического присоединения), что занимает определенное время.

Кроме того, расходы на подключение (технологическое присоединение), в том числе связанные с увеличением подключаемой нагрузки, созданием и (или) модернизацией (реконструкцией) объектов централизованной системы водоснабжения и (или) водоотведения для обеспечения требуемой конкретному заявителю нагрузки, включенные в инвестиционную программу ресурсоснабжающих организаций, впоследствии возмещаются, в том числе через тарифы, установленные на соответствующие коммунальные ресурсы для всех потребителей.

В целях снижения нагрузки на потребителей, сокращения сроков технологического присоединения, а также повышения инвестиционной привлекательности развития территорий субъектов Российской Федерации предлагается в Федеральном законе № 416-ФЗ предусмотреть возможность установления дополнительных случаев определения платы за подключение (технологическое присоединение) объектов капитального строительства по индивидуальному проекту.

Федеральный закон № 416-ФЗ не предусматривает установление тарифов на подключение (технологическое присоединение) к централизованным системам горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения в виде стандартизированных тарифных ставок.

Введение стандартизированных тарифных ставок позволит определять плату за подключение (технологическое присоединение) исходя из технических параметров и мероприятий, необходимых для подключения (технологического присоединения) для каждого конкретного заявителя.

В настоящее время стандартизированные тарифные ставки применяются в электроэнергетике.

В связи с этим в целях унификации расходов регулируемой организации и обеспечения прозрачности для заявителей порядка определения платы за подключение (технологическое присоединение) предлагается в Федеральном законе № 416-ФЗ предусмотреть возможность определения органом регулирования тарифов в виде стандартизированных тарифных ставок.

Подготовку проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования подключения (технологического присоединения) к централизованным системам теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения» планируется поручить ФАС России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти (пункт 9 приложения № 12).

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

REPORT FOR 2014 BY THE MINISTRY OF JUSTICE OF THE RUSSIAN FEDERATION ON THE RESULTS OF MONITORING OF LAW ENFORCEMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

This publication is to ensure the public policy based on the principle of openness and accessibility of legal information. The report presents a generalisation of information on the state of legislation and its practical use in various spheres of life and areas of activity.

Law enforcement monitoring is an important activity for today's Russia, which allows to see the development trends, to take into account the opinions of all participants in social relations and based on this to improve the legislation.

Keywords: *constitutional court, European Court of Human Rights, vocational education and training, protection of mineral resources, ecology, water resources, public aid, tariff regulation.*

Публикационная этика журнала «Мониторинг правоприменения»

Правовую основу обеспечения публикационной этики составляют международные стандарты: положения, принятые на 2-ой Всемирной конференции по вопросам соблюдения добросовестности научных исследований (Сингапур, 22-24 июля 2010 г.); положения, разработанные Комитетом по этике научных публикаций (The Committee on Publication Ethics - COPE) и нормы главы 70 «Авторское право» Гражданского кодекса Российской Федерации.

Редакция журнала «Мониторинг правоприменения» гарантирует соблюдение:

- › этики издания научных публикаций;
- › этики авторства научных публикаций;
- › этики рецензирования научных публикаций;
- › этики редактирования научных публикаций.

ЭТИКА ИЗДАНИЯ НАУЧНЫХ ПУБЛИКАЦИЙ

Редакция журнала «Мониторинг правоприменения»:

1. гарантирует соблюдение редакторской независимости и добросовестности при рассмотрении всех представленных к публикации материалов и принятие объективных решений без предубеждения к авторам по национальным или религиозным признакам, служебному положению; независимо от коммерческих интересов и отношений с Учредителем журнала; базируя свою политику на уважении личных прав автора и права на интеллектуальную собственность;
2. постоянно проводит политику журнала по обеспечению высокого качества публикуемых материалов;
3. редакция в качестве руководящих принципов редакционной деятельности декларирует актуальность, ясность, достоверность, обоснованность публикуемого научно-исследовательского материала;
4. в качестве основных принципов высокой квалификации публикуемых научно-исследовательских материалов редакция относит:
 - › **основательность и доказательность:** публикуемые результаты исследования должны быть выполнены качественно, в соответствии с этическими и юридическими нормами; авторы несут коллективную ответственность за свою работу и содержание публикации; публикация должна предоставлять достаточную информацию для того, чтобы другие исследователи могли повторить проведенные эксперименты;
 - › **честность:** авторы должны представлять результаты честно, без фальсификации или недобросовестного манипулирования данными;
 - › **полнота представленных материалов:** обзор и выводы из существующих исследований должны быть полными, сбалансированными и должны включать сведения вне зависимости от того, поддерживают они гипотезы и толкования автора публикации или нет;
 - › **взвешенность:** результаты нового исследования должны быть представлены в контексте результатов предыдущих исследований;
 - › **оригинальность:** авторы гарантируют, что предлагаемая к публикации работа является оригинальной и не была ранее опубликована нигде ни на каком языке; работа не может быть направлена одновременно в несколько изданий;
 - › **прозрачность:** в публикации должны быть приведены все источники финансирования исследований, включая прямую и косвенную финансовую поддержку, предоставление оборудования или материалов и иные виды поддержки (в том числе помощь специалистов по статистической обработке данных или технических писателей);
5. проводит политику по включению в состав редакционного совета и редакционной коллегии авторитетных ученых, активно содействующих развитию журнала;
6. осуществляет политику по систематическому **совершенствованию институтов рецензирования, редактирования, экспертной оценки публикаций**, гарантирующую точность, полноту, ясность, беспристрастность и своевременность экспертной оценки и исследовательской отчетности;
7. гарантирует проверку оригинальности публикуемых материалов, проводит при помощи соответствующего программного обеспечения **контроль публикаций** на предмет манипуляции с изображениями, плагиат, дублирующую или избыточную публикацию.
8. выносит решение о **принятии или непринятии** статьи к публикации на основании всех комментариев