

Зарегистрирован Федеральной службой по надзору
в сфере связи, информационных технологий и массовых
коммуникаций

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС77-49472
24 апреля 2012 г.

Главный редактор
Доктор юридических наук, профессор
Виктор Викторович Астанин

Шеф-редактор
Григорий Иванович Макаренко

Учредитель и издатель
Федеральное бюджетное учреждение
«Научный центр правовой информации»
при Министерстве юстиции
Российской Федерации

Журнал входит в перечень научных изданий ВАК,
в систему Российского индекса научного цитирования
(РИНЦ) и международную систему научного цитирования
CrossRef (DOI).

Отпечатано в РИО ФБУ НЦПИ при Минюсте России
Печать цветная цифровая
Подписано в печать 09.04.2018
Тираж 100 экз. Цена свободная

Адрес редакции:
125437, Москва, Михалковская ул.,
65, к.1
Телефон: +7-495-539-2529
E-mail: monitorlaw@yandex.com
Требования, предъявляемые к рукописям,
размещены на сайте журнала
<http://www.monitoringlaw.ru>

СОДЕРЖАНИЕ

Уголовное право и криминология

Правовое регулирование организации и
проведения повторной антикоррупционной
экспертизы в российских регионах: вопросы
теории и практики 4
Кабанов П. А.

К вопросу возвращения академической
криминологии 12
Астанин В. В.

Теория и методология правовой науки

Хроники закономерностей преступности
несовершеннолетних в России 15
Демидова-Петрова Е. В.

Прокурорский надзор

Мониторинг законодательства об особо
охраняемых природных территориях и об охране
и использовании объектов животного мира 25
Добрецов Д. Г.

Противодействие незаконной миграции в системе
специальных мер профилактики экстремизма. . . 31
Ульянов М. В.

Современное развитие права и государства России

Цифровизация в праве и правоприменении 36
Карцхия А. А.

Социологический мониторинг

Проблемы жизнедеятельности инвалидов
в социуме мегаполиса 41
Малышев М. Л., Успенская Т. Н.

Государство, право и гражданское общество

Деятельность Минюста России по организации
государственной системы бесплатной юридической
помощи 50
Чумакова О. В.

Муниципальное право

Подходы к исследованию проблем муниципального
правотворчества и перспективы развития 56
Троян (Фадеева) Н. А.

Гражданское право и предпринимательство

Практическое использование института
бенефициарного владельца в корпоративных
отношениях 62
Гаращук О. А.

ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES. . . 68

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Юридические науки

АСТАНИН Виктор Викторович
ДЕМИДОВА-ПЕТРОВА
Елизавета Викторовна
ЗАХАРЦЕВ Сергей Иванович
КАБАНОВ Павел Александрович
КОСТЕННИКОВ Михаил Валерьевич
МАЦКЕВИЧ Игорь Михайлович
МЕРКУРЬЕВ Виктор Викторович
ПЛИГИН Владимир Николаевич

РАДЧЕНКО Владимир Иванович

доктор юридических наук, профессор, главный редактор, Москва
кандидат юридических наук, доцент, Казань

доктор юридических наук, профессор, Москва
доктор юридических наук, доцент, Казань
доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН, Москва
доктор юридических наук, профессор, Москва
доктор юридических наук, профессор, Москва
кандидат юридических наук, Заслуженный юрист Российской Федерации,
Москва
кандидат юридических наук, доцент, Заслуженный юрист Российской
Федерации, Москва

Социологические науки

МАРКИН Валерий Васильевич

БАБИНЦЕВ Валентин Павлович
ИВАНОВ Вилен Николаевич
КИСЕЛЕВ Александр Георгиевич
КОРЕПАНОВ Геннадий Семенович
КУБЯКИН Евгений Олегович

МАЛЫШЕВ Михаил Львович
ПОЛУТИН Сергей Викторович
РОГОВАЯ Анастасия Владимировна
УРЖА Ольга Александровна

доктор социологических наук, профессор, академик РАЕН, заместитель
главного редактора, Москва
доктор философских наук, профессор, Белгород
член-корреспондент РАН, доктор философских наук, профессор, Москва
доктор социологических наук, профессор, Москва
доктор социологических наук, профессор, Тюмень
доктор социологических наук, профессор, Краснодар

доктор социологических наук, профессор, Москва
доктор социологических наук, профессор, Саранск
кандидат социологических наук, Москва
доктор социологических наук, профессор, Москва

Иностранные члены

Драго КОС
КУРБАНОВ Габил Сурхай оглы
ШАРШУН Виктор Александрович

профессор, Любляна, Словения
доктор юридических наук, профессор, Баку, Азербайджанская Республика
кандидат юридических наук, Минск, Белоруссия

EDITORIAL BOARD

Legal sciences

Viktor ASTANIN
Elizaveta DEMIDOVA-PETROVA
Sergei ZAKHARTSEV
Pavel KABANOV
Mikhail KOSTENNIKOV
Igor' MATSKEVICH
Viktor MERKUR'EV
Vladimir PLIGIN
Vladimir RADCHENKO

Dr.Sc. (Law), Professor, Editor-in-Chief, Moscow
Ph.D. (Law), Associate Professor, Kazan
Dr.Sc. (Law), Professor, Moscow
Dr.Sc. (Law), Associate Professor, Kazan
Dr.Sc. (Law), Professor, Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Moscow
Dr.Sc. (Law), Professor, Honoured Scholar of the Russian Federation, Moscow
Dr.Sc. (Law), Professor, Moscow
Ph.D. (Law), Honoured Lawyer of the Russian Federation, Moscow
Ph.D. (Law), Associate Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Moscow

Sociological sciences

Valerii MARKIN

Valentin BABINTSEV
Vilen IVANOV

Aleksandr KISELEV
Gennadii KOREPANOV
Evgenii KUBIAKIN
Mikhail MALYSHEV
Sergei POLUTIN
Anastasiia ROGOVAIA
Ol'ga URZHA

Dr.Sc. (Sociology), Professor, Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Deputy
Editor-in-Chief, Moscow
Dr.Sc. (Philosophy), Professor, Belgorod
Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Dr.Sc. (Philosophy), Professor,
Moscow
Dr.Sc. (Sociology), Professor, Moscow
Dr.Sc. (Sociology), Professor, Tyumen
Dr.Sc. (Sociology), Professor, Krasnodar
Dr.Sc. (Sociology), Professor, Moscow
Dr.Sc. (Sociology), Professor, Saransk
Ph.D. (Sociology), Moscow
Dr.Sc. (Sociology), Professor, Moscow

Foreign Members

Drago KOS
Habil QURBANOV
Viktor SHARSHUN

Professor, Ljubljana, Slovenia
Dr.Sc. (Law), Professor, Baku, Republic of Azerbaijan
Ph.D. (Law), Minsk, Republic of Belarus

Registered by the Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communications.

Registration Certificate No. FS77-49472 of the 24th of April 2012.

Editor-in-Chief:

Doctor of Science in Law, Professor

Viktor Astanin

Managing Editor:

Grigoriy Makarenko

Founder and publisher:

Federal State-Funded Institution “Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation”

The journal is included in the list of scientific publications of the Higher Attestation Commission of Russia and is registered in the Russian Science Citation Index (RINTs) and CrossRef, the official Registration Agency of the International Digital Object Identifier (DOI) Foundation

Printed by the Printing and Publication Division of the Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation.

Printed in digital colour. Approved for print on the 25th of October 2017.

Number of items printed: 100. Free price.

Postal address:

Mikhalkovskaya str., bld. 65/1, 125 438, Moscow, Russia

Telephone: +7 (495) 539-23-14

E-mail: monitorlaw@yandex.com

Guidelines for preparing manuscripts for publication can be found on the website

<http://www.monitoringlaw.ru>

CONTENTS

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY

Legal regulation of the organisation and carrying out of repeated anti-corruption assessment in regions of Russia: issues of theory and practice 4

P. Kabanov

On the issue of return of academic criminology . . 12

V. Astanin

THEORY AND METHODOLOGY OF LEGAL SCIENCE

Chronicles of juvenile delinquency patterns in Russia 15

E. Demidova-Petrova

PROSECUTORIAL OVERSIGHT

Monitoring laws on specially protected natural areas and on the protection and use of fauna objects . . . 25

D. Dobretsov

Combating illegal migration in the system of special measures for preventing extremism. 31

M. Ul'ianov

MODERN DEVELOPMENT OF LAW AND STATE IN RUSSIA

Digitalisation in law and law enforcement 36

A. Kartskhiia

SOCIOLOGICAL MONITORING

Problems of daily activities of disabled people in the social environment of a megalopolis 41

M. Malyshev, T. Uspenskaia

STATE, LAW, AND CIVIL SOCIETY

Activities of the Ministry of Justice of the Russian Federation aimed at organising a government free legal aid system 50

O. Chumakova

MUNICIPAL LAW

Approaches to studying problems of municipal law-making and development prospects. 56

N. Troian (Fadeeva)

CIVIL LAW AND ENTREPRENEURSHIP

Practical use of the institution of beneficial owner in corporate relations 62

O. Garashchuk

ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES. . . 68

The journal can be subscribed to at post offices through the Press of Russia (Pressa Rossii) Catalogue. Publication index: 44723.

Правовое регулирование организации и проведения повторной антикоррупционной экспертизы в российских регионах: вопросы теории и практики

Кабанов П. А.¹

Ключевые слова: коррупция, профилактика коррупции, экспертиза, антикоррупционная экспертиза, повторная экспертиза.

Аннотация. В работе впервые в российской юридической науке рассматриваются вопросы правового регулирования организации и осуществления повторной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации. Предлагается авторское определение повторной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Осуществлена классификация этого вида экспертиз на основе анализа действующих региональных нормативных правовых актов. Описаны и объяснены основные процедурные аспекты осуществления повторной антикоррупционной экспертизы: основания назначения и проведения, процедурные сроки, порядок оформления результатов её проведения. Предложены меры по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления повторной антикоррупционной экспертизы.

DOI: [10.21681/2226-0692-2018-1-04-11](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2018-1-04-11)

Введение

Противодействие коррупции – сложная и ответственная задача, решаемая различными субъектами с использованием различного инструментария и достигающая различную степень результативности. Важнейшей составляющей антикоррупционной деятельности является её инструментарий. В качестве одного из основных инструментов профилактики коррупции в современном российском обществе федеральное и региональное законодательство выделяет антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов, а также и иных документов, которые в российской научной литературе именуется термином «дополнительные объекты» [7, с. 27–30; 8, с. 36–41]. В современной российской науке вопросы организации и осуществления антикоррупционной экспертизы достаточно полно исследованы специалистами в области права: регулярно подготавливаются диссертационные исследования [4; 6; 12; 16; 18; 24; 25], публикуются научные [1; 13; 21; 23], научно-практические [3], учебные [5; 11; 14; 17] и учебно-методические [10; 22] произведе-

дения, включая комментарии к федеральному законодательству [9; 154; 19; 20]. В этих работах анализируются основные теоретические и прикладные аспекты применения антикоррупционной экспертизы в российской правотворческой деятельности. Вместе с тем, как показал анализ литературных источников по вопросам организации и проведения антикоррупционной экспертизы, остается целая группа вопросов, которые не нашли в них своего отражения. В числе таких неисследованных аспектов оказались вопросы правового регулирования организации и осуществления отдельных видов антикоррупционной экспертизы (дополнительной, комиссионной, общественной, доктринальной, контрольной и т. д.). В числе не исследованных вопросов оказался и вопрос организации и осуществления повторной антикоррупционной экспертизы.

Необходимость исследования вопросов правового регулирования повторной антикоррупционной экспертизы в современной российской антикоррупционной деятельности обусловлена не только научной не разработанностью этого вида экспертной деятельности, но и широким использованием термина «повторная антикоррупционная экспертиза» в правотворческой де-

¹ Кабанов Павел Александрович, доктор юридических наук, доцент, директор НИИ противодействия коррупции Казанского инновационного университета имени В.Г. Тимирязова, Российская Федерация, г. Казань.
E-mail: kabanovp@mail.ru

тельности как на федеральном², так и на региональном³ и муниципальном⁴ уровнях без раскрытия его содержания. Более того, организация и производство повторной

² Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства культуры Российской Федерации: приказ Минкультуры России от 15.12.2010 № 774 (в ред. от 01.06.2016 № 1232) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 10; Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России: приказ МВД России от 24.02.2012 № 120 (в ред. от 03.10.2017 № 758) // Российская газета. 2012. 18 мая; О мерах по профилактике коррупции в Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации: приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 01.06.2012 № 117 (в ред. от 14.07.2017 № 127) // Бюллетень актов по судебной системе. 2013. № 6; Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства экономического развития Российской Федерации: приказ Минэкономразвития России от 06.10.2017 № 545 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.10.2017.

³ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Краснодарского края и проектов нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Краснодарского края: постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 07.05.2009 № 350 (в ред. от 07.11.2017 № 845) // Кубанские новости. 2009. 22 мая; О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Губернатора Астраханской области и проектов нормативных правовых актов Губернатора Астраханской области: постановление Губернатора Астраханской области от 28.10.2014 № 99 // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2014. № 53; Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов Тюменской области: постановление Правительства Тюменской области от 11.02.2008 № 42-п (в ред. от 08.11.2017 № 539-п) // Тюменская область сегодня. 2008. 22 февраля.

⁴ Об утверждении Порядка проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и их проектов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции: постановление Администрации города Хабаровска от 28.08.2009 № 3090 (в ред. от 04.07.2017 № 2259) // Хабаровские вести. 2009. 1 сентября; Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов администрации города Владимира и признании утратившим силу постановления главы города Владимира от 28.12.2009 № 4188: постановление администрации города Владимира от 24.10.2011 № 3045 // Перископ. 2011. 29 октября; О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы в мэрии города Новосибирска, признании утратившими силу отдельных постановлений мэрии города Новосибирска: постановление мэрии города Новосибирска от 15.01.2016 № 84 (в ред. от 27.12.2016 № 5999) // Бюллетень органов местного самоуправления города Новосибирска. 2016. № 2. С. 194; О проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов администрации города Оренбурга, проектов решений Оренбургского городского Совета, подготовленных органами администрации города Оренбурга в пределах их компетенции: постановление администрации города Оренбурга от 16.12.2010 № 9278-п (в ред. от 22.07.2016 № 2249-п) // Вечерний Оренбург. 2011. 5 января; О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) администрации муниципального образования «Город Саратов»: постановление администрации муниципального образования «Город Саратов» от 20.01.2012 № 47 // Саратовская панорама. 2012. 27 января; Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов Орловского городского Совета народных депутатов, вносимых главой администрации города Орла в качестве правотворческой инициативы, нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов администрации города Орла: постановление Администрации города Орла от 08.12.2017 № 5482 // Орловская городская газета. 2017. 15 декабря.

антикоррупционной экспертизы является обремененной практикой в деятельности государственных органов, осуществляющих государственную регистрацию нормативных правовых актов. К тому же имеются вступившие в законную силу судебные решения, в которых используются словосочетания «повторная антикоррупционная экспертиза»⁵ и «повторно проведенная антикоррупционная экспертиза»⁶ без раскрытия содержания и значения этих юридических терминов.

В целях раскрытия сущности правового регулирования повторной антикоррупционной экспертизы как инструмента профилактики коррупции и средства повышения качества правотворческой деятельности нами проведено исследование федеральных, региональных и муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих основы организации и проведения повторной антикоррупционной экспертизы.

Основные задачи исследования:

- ▶ поиск, фиксация и анализ нормативных правовых актов регулирующих вопросы организации и проведения повторной антикоррупционной экспертизы;
- ▶ выработка базовой правовой лингвистически определенной дефиниции «повторная антикоррупционная экспертиза»;
- ▶ поиск, фиксация и классификация основных видов повторной антикоррупционной экспертизы, на основе анализа положений региональных нормативных правовых актов;
- ▶ выработка предложений по совершенствованию правового регулирования повторной антикоррупционной экспертизы в региональных нормативных правовых актах.
- ▶ Правовой и одновременно эмпирической основой проведенного нами исследования стали 118 нормативных правовых актов, регулирующих отдельные вопросы организации и осуществления повторной антикоррупционной экспертизы.

Территориальные и хронологические рамки проведенного исследования обусловлены целью исследования. Территориальные рамки исследования охватывают территорию Российской Федерации, а временные рамки определены периодом принятия федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе норматив-

⁵ Заявление о возложении обязанности провести антикоррупционную экспертизу нормативного правового акта удовлетворено правомерно, так как при принятии нормативного акта ответчиком антикоррупционная экспертиза нормативного правового акта не проводилась: апелляционное определение Мурманского областного суда от 17.04.2013 № 33-1366; О признании полностью недействующим пункта 2.1.6.6 и частично недействующим пункта 2.1.7 Положения о районной межведомственной комиссии, утв. постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 04.02.2005 № 112: решение Санкт-Петербургского городского суда от 20.03.2017 по делу № 3а-36/2017.

⁶ Об отмене решения Арбитражного суда Алтайского края от 28.05.2010 и постановления Седьмого арбитражного апелляционного суда от 12.08.2010 и прекращении производства по делу о признании незаконным требования прокурора города Барнаула об изменении Положения о порядке размещения и организации работы объектов мелкорозничной торговой сети на территории города Барнаула, утв. решенного решением городской Думы от 22.12.2009 № 230 с целью исключения выявленного коррупциогенного фактора: постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 22.10.2010 по делу № А03-3689/2010.

ных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и использования института антикоррупционной экспертизы в правотворческой деятельности в соответствии с ним, то есть в период с 2009 по 2017 годы.

Результаты исследования

Анализ нормативных правовых актов российских регионов показал, что вопросы организации и осуществления повторной антикоррупционной экспертизы регулируются не только общими нормами об организации и производстве антикоррупционной экспертизы, но и рядом других нормативных правовых актов. Например, в Московской области помимо постановления Губернатора, определяющим порядок проведения антикоррупционной экспертизы⁷, проведение повторной антикоррупционной экспертизы дополнительно еще предусматривается Регламентом Правительства этого субъекта Российской Федерации⁸. Регламентами деятельности высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, предусмотрено проведение повторной антикоррупционной экспертизы в Астраханской⁹, Калининградской¹⁰, Нижегородской¹¹, Новосибирской¹² и Орловской¹³ областях.

Дополнительно к перечисленным выше нормативным документам, регулирующим вопросы организации деятельности органов государственной власти и производства антикоррупционной экспертизы в субъектах Российской Федерации, осуществление повторной антикоррупционной экспертизы предусмотрено иными документами. Например, в Чеченской Республике проведение повторной антикоррупционной экспертизы

предусмотрено постановлением Правительства, регулирующим принятие документов среднесрочного планирования¹⁴. На Камчатке проведение повторной антикоррупционной экспертизы предусмотрено нормативным правовым актом регулирующим сферу регионального правотворчества¹⁵. В Новосибирской области она предусмотрена Инструкцией по делопроизводству в областном правительстве¹⁶, а в Иркутской области документами о сотрудничестве между высшим должностным лицом этого субъекта Российской Федерации и органами прокуратуры¹⁷.

Проведенный нами анализ содержания нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации показал, что вопросы организации и проведения повторной антикоррупционной экспертизы предусмотрены не только региональными нормативными правовыми актами, регулирующими организацию и осуществление антикоррупционной экспертизы, но и рядом иных нормативно-правовых документов, связанных с правотворческой, организационной и иной деятельностью региональных органов исполнительной власти.

Проведенное нами исследование региональных нормативных правовых актов показало, что основная цель антикоррупционной экспертизы (выявление в исследуемых объектах коррупциогенных факторов и их устранение) и повторной антикоррупционной экспертизы – совпадают. Однако в отдельных субъектах Российской Федерации в качестве основной цели повторной антикоррупционной экспертизы выступает контроль качества ранее проведенной антикоррупционной экспертизы¹⁸.

Объект (нормативные правовые акты и проекты нормативных правовых актов, а иногда и иные документы) и предмет (коррупциогенные факторы) первичной и повторной антикоррупционной экспертизы в региональных нормативных правовых актах являются общими и специально не разделяются. Общей для производства первичной и повторной антикоррупционной экспертизы является и методика её проведения, уста-

⁷ Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых исполнительными органами государственной власти Московской области, государственными органами Московской области, и их проектов: постановление Губернатора Московской области от 14.08.2013 № 193-ПГ // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2013. 26 августа.

⁸ О Регламенте Правительства Московской области: постановление Губернатора Московской области от 02.07.2003 № 150-ПГ (в ред. от 28.07.2017 № 344-ПГ) // Информационный вестник Правительства Московской области. 2003. № 8.

⁹ О Регламенте Правительства Астраханской области: постановление Правительства Астраханской области от 15.02.2005 № 1-П (в ред. от 01.09.2017 № 333-П) // Астраханские известия. 2005. 31 марта; О Регламенте Губернатора Астраханской области: постановление Губернатора Астраханской области от 19.04.2005 № 259 (в ред. от 12.02.2015 № 9) // Астраханские известия. 2005. 19 мая.

¹⁰ О Регламенте Правительства Калининградской области: постановление Правительства Калининградской области от 24.06.2011 № 450 (в ред. от 13.06.2017 № 290) // Калининградская правда. 2011. 2 июля.

¹¹ Об утверждении Регламента Правительства Нижегородской области: постановление Правительства Нижегородской области от 11.12.2009 № 920 (в ред. от 21.06.2016 № 374) // Правовая среда. 2010. - 28 января.

¹² О Регламенте Правительства Новосибирской области: постановление Правительства Новосибирской области от 26.04.2010 № 1-п (в ред. от 26.04.2017 № 157-п) // Советская Сибирь. 2010. 4 июня.

¹³ Об утверждении Регламента Правительства Орловской области: постановление Правительства Орловской области от 17.06.2015 № 265 (в ред. от 22.12.2016 № 513) // Государственная специализированная информационная система «Портал Орловской области – публичный информационный центр» <http://orel-region.ru>, 18.06.2015.

¹⁴ Об утверждении государственной программы Чеченской Республики «Экономическое развитие и инновационная экономика Чеченской Республики»: постановление Правительства Чеченской Республики от 19.12.2013 № 330 (в ред. от 06.06.2017 № 119) // Вести Республики. 2014. 12 июля.

¹⁵ О Порядке подготовки проектов правовых актов Губернатора Камчатского края, Правительства Камчатского края и иных исполнительных органов государственной власти Камчатского края: постановление Губернатора Камчатского края от 28.12.2007 № 355 (в ред. от 18.08.2014 № 98) // Официальные Ведомости. 2008. 17 января.

¹⁶ Об утверждении Инструкции по документационному обеспечению Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области: постановление Губернатора Новосибирской области от 01.11.2010 № 345 (в ред. от 03.10.2017 № 178) // <http://docs.cntd.ru/document/5445210>

¹⁷ О реализации Соглашения о порядке взаимодействия между Губернатором Иркутской области и прокурором Иркутской области в сфере нормотворчества: указ Губернатора Иркутской области от 04.04.2017 № 59-уг // <http://docs.cntd.ru/document/446294784>.

¹⁸ Об утверждении Порядка организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Карачаево-Черкесской Республики и их проектов: указ Президента Карачаево-Черкесской Республики от 14.07.2009 № 107 (в ред. от 26.11.2014 № 219) // День Республики. 2009. 25 июля.

новленная постановлением Правительства Российской Федерации¹⁹.

Субъектами повторной антикоррупционной экспертизы являются уполномоченные на то физические (государственные и муниципальные эксперты, независимые эксперты) и юридические лица (органы юстиции и органы прокуратуры, независимые экспертные организации). Однако федеральные, региональные и муниципальные нормативные правовые акты не упоминают о возможности осуществления повторной антикоррупционной экспертизы общественными экспертами и общественными экспертными организациями.

Важнейшей составляющей проведения повторной антикоррупционной экспертизы являются основания её назначения и проведения. Региональная практика правового регулирования вопросов повторной антикоррупционной экспертизы складывается не одинаково. В качестве оснований повторной антикоррупционной экспертизы могут выступать различные обстоятельства, складывающиеся в правотворческой деятельности. В качестве таких обстоятельств региональные правотворческие органы выделяют лишь некоторые. Во-первых, основанием проведения повторной антикоррупционной экспертизы выступает очевидное обстоятельство – внесение в проект нормативного правового акта существенных изменений и дополнений²⁰. Во-вторых, основанием проведения повторной антикоррупционной экспертизы является решение уполномоченного на то должностного лица органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации без обоснования причин такого решения²¹. В-третьих, основанием проведения повторной антикоррупционной экспертизы действу-

ющего муниципального нормативного правового акта или проекта муниципального нормативного правового акта указывается принятие федерального закона, иного федерального подзаконного акта, нормативного правового акта субъекта Российской Федерации по вопросам, регулируемым муниципальным актом. В-четвертых, специальным основанием, близким к предыдущему предусмотрено внесение изменений в устав муниципального образования, перераспределяющих полномочия органов местного самоуправления (должностных лиц местного самоуправления)²². В-пятых, основанием проведения повторной антикоррупционной экспертизы являются ситуации, когда у лица, наделенного полномочиями утверждать экспертное заключение, есть основания полагать, что в экспертном заключении содержатся ошибочные положения, а выводы экспертного заключения должны быть изменены²³, то есть возникли сомнения в обоснованности, объективности, полноте и всесторонности проведенного исследования. В-шестых, основанием проведения повторной антикоррупционной экспертизы выступает исключительное обстоятельство – истечение установленным нормативным правовым актом срока направления проекта нормативного правового акта на экспертизу и согласование²⁴. К большому сожалению, в федеральных, региональных и муниципальных нормативных правовых актах по вопросам организации и осуществления антикоррупционной экспертизы в качестве основания проведения повторной антикоррупционной экспертизы не указываются такие обстоятельства как:

- ▶ поступление разработчику проекта нормативного правового акта после проведения первичной ведомственной или муниципальной антикоррупционной экспертизы заключения независимого, общественного эксперта и/или экспертного учреждения об обнаружении в проекте коррупционных факторов и необходимости их устранения;
- ▶ поступление в адрес государственного органа или органа местного самоуправления либо их должностным лицам заключения независимого, общественного эксперта и/или экспертного учреждения об

¹⁹ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (в ред. от 10.07.2017 № 813) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

²⁰ Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Кемеровской области: постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 23.04.2010 № 160 // Текст документа размещен на сайте «Электронный бюллетень Коллегии Администрации Кемеровской области» 24.04.2010; Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: постановление Правительства Мурманской области от 15.03.2010 № 104-ПП (в ред. от 30.01.2014 № 32-ПП) // Мурманский Вестник. 2010. 25 марта; Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов Правительства Орловской области, органов исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области и их проектов: постановление Правительства Орловской области от 02.12.2011 № 416 (в ред. от 15.12.2017 № 523) // Государственная специализированная информационная система «Портал Орловской области – публичный информационный центр» <http://www.adm.orel.ru>, 09.07.2012; Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы отдельных нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и о внесении изменений в отдельные постановления Кабинета Министров Республики Татарстан: Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 24.12.2009 № 883 (в ред. от 01.06.2012 № 461) // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2010. № 1-2. Ст. 0058.

²¹ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа и их проектов: постановление администрации Ненецкого автономного округа от 15.04.2009 № 54-п (в ред. от 12.04.2017 № 116-п) // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. 2009. № 6.

²² Об утверждении Порядка проведения правовой и антикоррупционной экспертиз муниципальных нормативных правовых актов, подлежащих включению в Регистр муниципальных нормативных правовых актов Алтайского края: указ Губернатора Алтайского края от 21.11.2013 № 62 // Сборник законодательства Алтайского края. 2013. № 211. (ч. 1). Ноябрь. С. 80.

²³ Об утверждении положения о порядке ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа: постановление администрации Ненецкого автономного округа от 24.03.2009 № 50-п (в ред. от 14.07.2015 № 231-п) // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. 2009. № 5; Об утверждении Регламента организации работы по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области: постановление Правительства Архангельской области от 23.08.2011 № 295-пп (в ред. от 18.08.2015 № 339-пп) // Волна. 2011. 6 сентября.

²⁴ О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций Ямало-Ненецкого автономного округа: постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 23.12.2011 № 992-П (в ред. от 14.04.2017 № 327-П) // Красный Север. 2012. 2 января.

нарушении в действующем нормативном правовом акте коррупционных факторов;

- ▶ поступление в адрес государственного органа или органа местного самоуправления либо их должностными лицами обращений физических и юридических лиц о наличии в принятом ими нормативном правовом акте коррупционных факторов. Полагаем, что включение этих оснований в нормативные правовые акты по организации и проведению повторной антикоррупционной экспертизы помогут региональным правотворческим органам повысить качество правотворческого процесса.

Одним из самых важных организационно-правовых и процедурных вопросов проведения повторной антикоррупционной экспертизы является установления сроков её проведения. В большинстве нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации сроки проведения повторной антикоррупционной экспертизы не указываются. Вместе с тем, в отдельных региональных нормативных правовых актах сроки проведения повторной антикоррупционной экспертизы устанавливаются. Например, срок проведения повторной антикоррупционной экспертизы в Воронежской области установлен – 2 дня²⁵, в Новосибирской области – 3 дня²⁶, в Камчатском крае²⁷ и Астраханской области²⁸ – 5 дней со дня их поступления в экспертное учреждение или эксперту. Указанные сроки устанавливаются ко всем объектам повторной антикоррупционной экспертизы без учета их объема и иных важных обстоятельств. Хотя размеры таких документов могут быть различными по своему объему: от нескольких страниц (постановления и решения органов власти) до нескольких сотен страниц, например, уставы муниципальных образований

²⁵ Об утверждении Административного регламента правительства Воронежской области по исполнению государственной функции «Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов губернатора Воронежской области, правительства Воронежской области»: постановление Правительства Воронежской области от 28.04.2010 № 351 // Собрание законодательства Воронежской области. 2010. № 4. Ст. 236; Об утверждении Административного регламента правительства Воронежской области по исполнению государственной функции «Проведение антикоррупционной экспертизы проектов законов Воронежской области, проектов постановлений Воронежской областной Думы и поправок к ним, вносимых в Воронежскую областную Думу губернатором Воронежской области в порядке законодательной инициативы, проектов законов Воронежской области, проектов постановлений Воронежской областной Думы, поступивших на заключение губернатору Воронежской области, законов Воронежской области, поступивших для их обнародования губернатором Воронежской области»: постановление Правительства Воронежской области от 28.04.2010 № 352 // Собрание законодательства Воронежской области. 2010. № 4. Ст. 237.

²⁶ О Регламенте Правительства Новосибирской области: постановление Правительства Новосибирской области от 26.04.2010 № 1-п (в ред. от 26.04.2017 № 157-п) // Советская Сибирь. 2010. 4 июня.

²⁷ О Порядке подготовки проектов правовых актов Губернатора Камчатского края, Правительства Камчатского края и иных исполнительных органов государственной власти Камчатского края: постановление Губернатора Камчатского края от 28.12.2007 № 355 (в ред. от 18.08.2014 № 98) // Официальные Ведомости. 2008. 17 января.

²⁸ О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Губернатора Астраханской области и проектов нормативных правовых актов Губернатора Астраханской области: постановление Губернатора Астраханской области от 28.10.2014 № 99 // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2014. № 53.

или иные кодифицированные акты органов государственной власти и/или органов местного самоуправления муниципальных образований. Поэтому в нормативных правовых актах должны указываться разумные сроки проведения повторной антикоррупционной экспертизы напрямую связанные с объемом и спецификой объекта исследования.

Обращает на себя внимание ещё и то обстоятельство, что в нормативных правовых актах, регулирующих вопросы организации и проведения повторной антикоррупционной экспертизы, не предоставляется форма (образец) заключения о проведении повторной антикоррупционной экспертизы. Поэтому все эксперты при оформлении результатов повторной антикоррупционной экспертизы пользуются утвержденными органами государственной власти или органами местного самоуправления бланками заключений о проведении первичной антикоррупционной экспертизы²⁹. Это положение основано на результатах исследования оформления повторной антикоррупционной экспертизы в органах государственной власти и органах местного самоуправления в Республике Татарстан в 2015 году. Исследование показало, что во всех установленных и документально подтвержденных 78 случаях по результатам повторной антикоррупционной экспертизы оформлялось заключение по образцу (форме) первичной антикоррупционной экспертизы.

Анализ региональных нормативных правовых актов по вопросам организации и проведения повторной антикоррупционной экспертизы показал, что в них нет единства подходов к основаниям и срокам проведения повторной антикоррупционной экспертизы, а также отсутствует единая форма заключения по результатам проведения повторной антикоррупционной экспертизы. В связи с этим можно рекомендовать правотворческим органами при осуществлении правового регулирования вопросов организации и осуществления повторной антикоррупционной экспертизы предусмотреть в нормативных правовых актах порядок проведения такой экспертизы, обратив внимание на указание оснований её производства, сроков проведения и установление образцов (форм) документов, подготавливаемых по результатам проведения такой экспертизы.

Обращение к федеральным, региональным и муниципальным нормативным правовым актам по вопросам организации и осуществления повторной антикоррупционной экспертизы показало, что ни в одном нормативном правовом акте не закреплена правовая де-

²⁹ Об утверждении формы заключения по результатам антикоррупционной экспертизы и формы журнала учета проведения антикоррупционной экспертизы: постановление администрации городского поселения Раменское Московской области от 05.09.2012 N 345 Бюллетень нормативных и правовых актов органов местного самоуправления городского поселения Раменское и Раменского муниципального района Московской области. 2012. № 10; Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы и формы Заключения о проведении антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и проектов муниципальных нормативных правовых актов администрации МО «Южно-Курильский городской округ»: постановление Администрации муниципального образования «Южно-Курильский городской округ» от 15.02.2013 № 110 // На рубеже. 2013. 2 марта.

финиция «повторная антикоррупционная экспертиза». В специализированной научно-справочной литературе понятие повторной антикоррупционной экспертизы сформулировано следующим образом – «это антикоррупционная экспертиза нормативного правового акта или его проекта, проводимая ввиду сомнений субъекта правотворчества в обоснованности и достоверности выводов эксперта (экспертов), либо разногласиями между экспертами, либо противоречиями между выводами государственных (муниципальных) экспертов и независимых экспертов» [2, с. 57–58]. Очевидным достоинством этого определения является то обстоятельство, что в нем указано основание назначения и проведения повторной антикоррупционной экспертизы – сомнение субъекта правотворчества в обоснованности и достоверности выводов эксперта (экспертов или экспертных организаций) не зависимо от их организационно-правового статуса по исследуемому объекту. Такие сомнения порождают противоречия в выводах экспертов и экспертных организаций, обнаруженные субъектом правотворчества в документах, отражающих результаты проведенной антикоррупционной экспертизы. В этом определении указывается организатор (инициатор) назначения и проведения повторной антикоррупционной экспертизы – субъект правотворчества. Вместе с тем, данное определение не свободно от некоторых недостатков. Во-первых, в определении указаны не все основания для сомнений правотворческого органа, например, отсутствует такой важный фактор как допущенные разработчиками проекта нормативного правового акта процедурные нарушения, имеющие существенное значение и препятствующие его утверждению, подписанию или введению в действие. Во-вторых, при назначении и проведении повторной антикоррупционной экспертизы не предусмотрено, что в качестве экспертов, чьи заключения по результатам экспертизы могут повлиять на решение субъекта правотворчества, являются общественные эксперты и/или общественные экспертные организации либо частные лица. В-третьих, не указаны субъекты проведения повторной антикоррупционной экспертизы. Как показывает практика организации и проведения повторной антикоррупционной экспертизы в российских регионах она проводится по-разному. В одних случаях субъектами повторной антикоррупционной экспертизы являются те же органы (эксперты и экспертные организации), которые проводили её ранее, например, органы юстиции при проведении ими правовой экспертизы нормативного правового акта направленного на регистрацию и возвратившие этот документ органу, принявшему его для устранения коррупциогенных факторов или иных недостатков. В других случаях субъектами повторной антикоррупционной экспертизы становятся другие эксперты и/или экспертные организации, которые впервые проводят антикоррупционную экспертизу полученного объекта, в том числе для устранения противоречий между экспертами разработчика проекта нормативного правового акта или действующего нормативного правового акта и другими экспер-

тами (экспертными организациями)³⁰. В этом случае дополнительной целью повторной антикоррупционной экспертизы является устранение противоречий между различными категориями экспертов, уполномоченных на её проведение. В отдельных случаях дополнительной целью повторной антикоррупционной экспертизы является контрольная функция качества правотворческой, в том числе и внутренней антикоррупционной экспертной деятельности органов публичной власти³¹. При этом организатором или инициатором повторной антикоррупционной экспертизы может выступать орган государственной власти или его должностное лицо. Выявленные нами дополнительные цели повторной антикоррупционной экспертизы необходимо учитывать и использовать в процессе осуществления правотворческой деятельности, однако, они вряд ли должны влиять на выработку базовой правовой категории «повторная антикоррупционная экспертиза», отражающей её сущность.

Проведенное нами сравнительно-правовое исследование нормативных правовых актов позволяет сформулировать научную правовую дефиницию «повторной антикоррупционной экспертизы» с учетом содержания этого вида деятельности, закрепленного в них. На наш взгляд, повторная антикоррупционная экспертиза – это повторное исследование нормативного правового акта, проекта нормативного правового акта либо иного объекта антикоррупционной экспертизы, организованное либо инициируемое субъектом правотворческой деятельности либо иным лицом или органом публичной власти, при наличии на то оснований, осуществляемое уполномоченным на то экспертом и/или экспертным учреждением в соответствии с официальной методикой и установленным для этого порядком (правилами) в целях выявления коррупциогенных факторов и внесения предложений по их устранению, локализации или нейтрализации в исследуемом объекте.

Проведенное нами исследование показало, что региональные и муниципальные нормативные правовые акты и судебные решения содержат в себе правовые категории производные от термина «повторная антикоррупционная экспертиза». Такими производными категориями следует признать такие словосочетания как «повторная первичная антикоррупционная экспертиза»³² и «повторная специализированная антикоррупционная экспертиза»³³, а также «повторная независимая антикоррупционная экспертиза»³⁴. При этом правовая де-

³⁰ О Комиссии по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Республики Саха (Якутия), а также их проектов: указ Президента Республики Саха (Якутия) от 29.08.2011 № 884 (в ред. от 08.05.2015 № 481) // Якутские ведомости. 2011. 7 сентября.

³¹ Об утверждении Порядка организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Карачаево-Черкесской Республики и их проектов: указ Президента Карачаево-Черкесской Республики от 14.07.2009 № 107 (в ред. от 26.11.2014 № 219) // День Республики. 2009. 25 июля.

³² Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, принимаемых Главой Республики Крым и Советом министров Республики Крым: указ Главы Республики Крым от 02.03.2016 № 76-У (в ред. от 05.10.2016 № 368-У) // Официальный сайт Правительства Республики Крым <http://tk.gov.ru>, 02.03.2016.

финиция этим видам экспертной деятельности в нормативных правовых актах не дается, как и не раскрывается содержание этих видов деятельности. Однако анализ содержания региональных нормативных правовых актов показывает, что «повторная первичная антикоррупционная экспертиза» и «повторная специализированная антикоррупционная экспертиза» отличаются друг от друга только по одному критерию – субъекту её осуществления. При осуществлении повторной первичной антикоррупционной экспертизы экспертное исследование объекта осуществляет тот же субъект, который проводил её ранее, а при повторной специализированной антикоррупционной экспертизе её проводит специализированный комиссионный орган по производству антикоррупционной экспертизы. Именно только специальным правовым статусом субъекта (независимый эксперт и/или независимая экспертная организация) определяется и повторная независимая антикоррупционная экспертиза. В связи с этим сделаем следующий вывод: классификация повторной антикоррупционной экспертизы в региональных нормативных правовых актах основана, в основном, на правовом статусе субъектов, осуществляющих её производство.

Выводы по результатам проведенного исследования

Проведенное нами исследование региональных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы организации и производства повторной антикоррупционной экспертизы, позволяет сделать некоторые выводы.

Во-первых, представить рабочее определение повторной антикоррупционной экспертизы как правовой

научной категории. На наш взгляд, повторная антикоррупционная экспертиза – это повторное исследование нормативного правового акта, проекта нормативного правового акта либо иного объекта антикоррупционной экспертизы, организованное либо иницируемое субъектом правотворческой деятельности либо иным лицом или органом публичной власти, при наличии на то оснований, осуществляемое уполномоченным на то экспертом и/или экспертным учреждением в соответствии с официальной методикой и установленным для этого порядком в целях выявления коррупциогенных факторов и внесения предложений по их устранению, локализации или нейтрализации в исследуемом объекте.

Во-вторых, региональным органам государственной власти необходимо в нормативных правовых актах, регулирующих вопросы организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а также связанных с ними иных документах установить порядок проведения повторной антикоррупционной экспертизы, указав основания и сроки её проведения, а также единую форму (образец) итогового документа (заключения) по результатам её проведения.

В-третьих, научно-исследовательским и образовательным учреждениям необходимо систематически проводить исследования вопросов, связанных с особенностями проведения повторной, дополнительной, комиссионной, общественной и другими видами антикоррупционных экспертиз, а также приступить к разработке основных количественных и качественных показателей результативности антикоррупционной экспертизы как инструмента противодействия коррупции.

*Рецензент: Радченко Владимир Иванович, кандидат юридических наук, доцент, первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации (в отставке), главный научный сотрудник ФБУ «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации», заслуженный юрист Российской Федерации, Российская Федерация, г. Москва.
E-mail: radchenko41@yandex.ru*

³³ Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых исполнительными органами государственной власти Московской области, государственными органами Московской области, и их проектов: постановление Губернатора Московской области от 14.08.2013 № 193-ПГ // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2013. 26 августа.

³⁴ О признании полностью недействующим пункта 2.1.6.6 и частично недействующим пункта 2.1.7 Положения о районной межведомственной комиссии, утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 04.02.2005 № 112: решение Санкт-Петербургского городского суда от 20.03.2017 по делу № 3а-36/2017.

Литература

1. Анतिकоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов (федеральный и региональные аспекты) / Под ред. Н.А. Лопашенко. М., 2011.
2. Анतिकоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: терминологический словарь / авт.-сост.: В.Н. Агеев, О.В. Агеева, И.И. Бикеев, А.Э. Бикмухаметов, М.А. Гаврилов и др.; рук. авт. Коллектива и науч. ред. П.А. Кабанов. Казань: Изд-во «Познание», 2010.
3. Анतिकоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов: научно-практическое пособие / И.С. Власов, Т.О. Кошаева, В.Н. Найдено и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.И. Спектор. М., 2012.
4. Балдин А.К. Правовые вопросы организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органами Минюста России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.
5. Будатаров С.М. Анतिकоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов: понятие, порядок проведения: специализированный учебный курс. Саратов, 2013.
6. Воронина Ю.И. Анतिकоррупционная экспертиза законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2016.
7. Газимзянов Р.Р. Дополнительные (факультативные) объекты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Актуальные проблемы экономики и права. 2010. № 4 (16). С. 27–30.
8. Газимзянов Р.Р., Кабанов П.А. Дополнительные объекты антикоррупционной экспертизы: виды, содержание и некоторые проблемы // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значимость, методика проведения: сборник статей / под общ. ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина. М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2010. С. 36–41.
9. Едлин Е.В. Комментарий к Федеральному закону Российской Федерации от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Саратов, 2010.
10. Езыкян В.И. Анतिकоррупционная экспертиза: учебно-методическое пособие для практических занятий и самостоятельной работы студентов. Новочеркасск: ЮРГПУ (НПИ), 2017.
11. Кабашов С.Ю., Кабашов Ю.С. Анतिकоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: организация и вопросы документирования. М., 2017.
12. Ким А.В. Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации (административно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017.
13. Ключовская И. Н. Анतिकоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как форма реализации антикоррупционной политики: монография. М., 2015.
14. Кудашкин А.В. Анतिकоррупционная экспертиза: теория и практика. М., 2012.
15. Кудашкин А.В. Комментарий к Федеральному закону «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». М.: Волтерс Клувер, 2011.
16. Ланцевич Ю.М. Организационно-правовые основы деятельности правоохранительных органов по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.
17. Матковский С.В. Анतिकоррупционная экспертиза нормативных актов и их проектов: вопросы теории: учебное пособие. Киров, 2010.
18. Мелешко А.О. Административно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы правовых актов: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2015.
19. Научно-практический комментарий к Федеральному закону Российской Федерации от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» / Под ред. проф. П.А. Кабанова, вступ. ст. проф. И.И. Бикеева. Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2010.
20. Постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону Российской Федерации от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» / Под науч. ред. П.А. Кабанова. Казань: Институт экономики, управления и права, 2009.
21. Россинская Е.Р., Галяшина Е.И. Анतिकоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы теории и практики. М., 2017.
22. Соколов А. Ф. Анतिकоррупционная экспертиза: методические указания. Ярославль: ЯрГУ, 2011.
23. Третьякова Е.-Д. С. Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Конституционно-правовое исследование деятельности территориальных органов Министерства юстиции в субъектах РФ в пределах СФО: монография. Новосибирск, 2011.
24. Чечко О.Л. Анतिकоррупционная экспертиза, осуществляемая органами прокуратуры: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016.
25. Юлегина Е.Ю. Анतिकоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в системе взаимодействия ее субъектов (административно-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.



К вопросу возвращения академической криминологии

Астанин В. В.¹

Ключевые слова: криминология, учебная дисциплина, дидактика, преподавание, рабочая программа, научное обеспечение, методика преподавания, образовательные организации, федеральный государственный образовательный стандарт, подготовка юристов, наука.

Аннотация. В статье анализируется и оценивается современное состояние учебного обеспечения дисциплины «Криминология». Отмечаются источники проблем дидактического обеспечения ее преподавания по направлению подготовки «Юриспруденция» (уровень бакалавриата). Примененный в ходе подготовки статьи метод исследования и критического анализа правовых документов, а также материалов, связанных с дидактическим обеспечением криминологии, позволяет раскрыть недостатки нормативного, организационного, методического, учебного обеспечения преподавания дисциплин, которые находятся в диалектической взаимосвязи с состоянием криминологической науки. Аргументируется необходимость обеспечения диалектической взаимосвязи между криминологической наукой и ее содержанием, предлагаемым к освоению в ходе учебного процесса. В числе первоочередных задач автор видит разработку типовой программы дисциплины «Криминология», с обязательным публичным ее обсуждением и методическими рекомендациями по ее применению в учебном процессе.

DOI: 10.21681/2226-0692-2018-1-12-14

Многолетние, и от того становившиеся призрачными, ожидания научной общественности о возврате криминологии в разряд обязательной к изучению будущими юристами дисциплины, наконец-то ознаменовались началом воплощения.

Следует обратить внимание на то, что Приказ Минобрнауки России от 11 января 2018 года № 28, вносящий изменения в части включения криминологии в структуру федерального государственного образовательного стандарта (далее – ФГОС) высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 «Юриспруденция», имеет отложенный во времени характер фактического вступления, а именно – 1 сентября 2018 года. В указанной дате можно видеть формальное значение – ее приуроченность к началу учебного года. Но автору видится символичное – как короткое время, отведенное на ревизию проблем, в решении которых должны принять участие криминологи. Длительное и стремительное накопление проблем, а возможно субъективные чувства безысходности в их решении, обуславливало их долгое игнорирование. По крайней мере, разбор этих проблем не имел комплексного описания в научной литературе. Эксклюзивны на этот счет только публикации профессора А.И. Долговой, а также положения Резолюций по итогам конференций Российской криминологической ассоциации².

² Их содержание представлено в материалах, размещенных на сайте Ассоциации (<http://crimas.ru/>). Так, участники Всероссийской научно-практической конференции, организованной Российской кри-

Итак, криминологией дополнен перечень дисциплин, реализуемых в рамках базовой части программы бакалавриата. При этом «определение объема, содержания и порядка реализации» криминологии, равно как и иных дисциплин, делегированы образовательной организации, то есть каждой обладающей правомочиями осуществлять профессиональный цикл подготовки юристов в высших учебных заведениях. При таких условиях дисциплина криминология может иметь разное размещение (определение места) в структуре программы бакалавриата, а именно, как в базовой, так и в вариативной части и соответственно, в разном объеме учебных часов, отводимых на ее освоение.

Приведенная формулировка оснований реализации дисциплин, отнесенных к базовой части структуры программы подготовки по направлению «Юриспруденция» не критична. Это формализованное положение для всех ФГОС, в которых все учебные дисциплины находятся в равном положении относительно распоряжения объемом, содержанием и порядком их преподавания.

минологической ассоциацией и проходившей 5–6 июля 2017 года в г. Чебоксары, признали необходимым следующее: вернуть криминологию в цикл обязательных учебных дисциплин в образовательных организациях высшего профессионального образования по направлению подготовки «юриспруденция»; исключить преподавание криминологии лицами, не получившими специальной подготовки по данной дисциплине; создать межведомственную систему специальной криминологической подготовки преподавателей и научных сотрудников, регулярного повышения их квалификации; возродить научно-исследовательское учреждение, способное обеспечивать в России проведение сложных криминологических и иных исследований проблем преступности.

¹ Астанин Виктор Викторович, доктор юридических наук, профессор, вице-президент Российской криминологической ассоциации, заместитель директора по научной и учебной работе ФБУ «Научный центр правовой информации при Минюсте России», Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: astaninvv@rambler.ru

Однако для криминологии именно в обстоятельстве долгого отсутствия в перечне кроются некоторые риски.

Чтобы это понять, нужно иметь в виду прерванную взаимосвязь учебного и научного обеспечения криминологии. Такая связь диалектична и ее оптимизация требует времени, а также сотрудничества научных сотрудников и преподавателей вузов.

За короткий промежуток времени криминология приблизилась к состоянию дежавю, испытанному в 1929 году в связи с прекращением своего существования на 30 с лишним долгих лет. Достаточно вспомнить, что ее возрождение в 1960-е годы происходило одновременно как в научном, так и учебном содержании. В 1963 году был учрежден Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, а уже в 1964 году, курс учебной дисциплины стал обязательным на юридическом факультете МГУ им. М.В. Ломоносова.

В начале XXI века криминология не подвергалась запрету, но стали сворачиваться научные исследования, сокращаться научные подразделения, все меньше часов выделялось на ее преподавание. Криминологи столкнулись с дефицитом организационного, финансового и что не менее важно, планомерного и планового обеспечения соответствующих современным реалиям исследований, результаты которых исконно питали преподавание. Отмечаемые закономерности имели тенденции продолжения, образующие интересные взаимосвязи.

Так, исследовательская криминология фрагментировалась до редких научных отделов в ведомственных НИИ правоохранительного профиля, а также в секторе ИГП РАН, а в университетской среде в большинстве случаев попала под доминанту влияния преимущественно родственных дисциплин антикриминального цикла, и соответственно, компетенцию их представителей.

Не удивительно, что утрата взаимосвязи науки и дисциплины, открыла возможности нарастания непрофессиональных или мало профессиональных рассуждений в литературе и в ходе преподавания, отражающих пренебрежение к тому, что можно считать классическими подходами и методиками криминологического исследования.

Не может не вызывать беспокойство, что происходило это в логике формирования новизны предмета познания с попытками закрепления понятийного аппарата, а также вторжения иных научных отраслей. Достаточно обратить внимание на следующее:

- появление изысканий об экзотических проблемах криминальных и околокриминальных явлений, и на этой основе выделение спецификации подвидов преступности («сакральная криминология» и философско-религиозная криминология³; «корруптология»; прочие так называемые «преступные подсистемы»);
- в учебном планировании криминология нередко оказывалась поглощенной иными правовыми дисциплинами, преимущественно, уголовно-правового

³ См. например: Селезнев Ф.Н. Теологический подход к противодействию преступности // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2011. № 4 С.81-88, Религиозное объяснение воспроизводства преступности в России. // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2011. № 3. С. 71-83; Иванов А.М. Корруптология: правовая наука и учебная дисциплина. Владивосток. 2002. 278 с.

цикла, а иногда представлялась в качестве вариативного модуля в подготовке юристов государственно-правовой специализации, осуществляемой по кафедре конституционного и административного права⁴;

- привычной становилась ситуация разночинного преподавания криминологии (хорошо, если таковыми оказываются коллеги по номенклатуре научной специальности 12.00.08);
- отмечались необычные кафедральные наименования в различном междисциплинарном сочетании криминологии с областью компетенций, относящихся к другим отраслям или подотраслям науки (психологии и педагогики⁵, девиантологии⁶);
- появились даже лаборатории экспериментальной криминологии, в которых изучение преступности ведется своеобразно – в альтернативе социологических методов ее познания⁷;

Тренд реформаторства получил во многом закономерно-дозволительное появление других «новшеств», связанных со святой святых жизнеобеспечения любой академической дисциплины, а именно с рекомендациями по изучению криминологии. Исключая множество примеров, остановимся на отдельных из них – тех, которые иллюстрируют вариативность дидактического обеспечения преподавания, а равно, учебного усвоения криминологии на основе:

- спецучебников, предназначенных для разного уровня подготовки квалификации юристов (бакалавриата, среднего профессионального образования)⁸;
- императивных рекомендаций использования в качестве основной учебной литературы той, которая издана и «грифована» вузами, утвердившими рабочие программы дисциплины «Криминология»⁹.

⁴ Такая позиция содержится в рабочей программе «Криминология» Государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Башкирская академия государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан» См.: www.bagsurb.ru/education/chairs/kap/Криминология.doc (дата обращения: 20.03.2018).

⁵ Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации. См.: https://xn--80axf.xn--b1aew.xn--p1ai/academy/structure/kafedras/Kafedra_kriminologii_psihologii_i_pedago (дата обращения: 20.03.2018).

⁶ Сибирский федеральный университет. См.: <http://structure.sfu-kras.ru/node/447> (дата обращения: 20.03.2018)

⁷ Как отмечается на интернет-странице Лаборатории экспериментальной криминологии юридического факультета Южного федерального университета, «экспериментальный подход к криминологическим исследованиям обусловлен тем, что изучение определенной темы проводится как в рамках криминологии, так и в рамках социологии – отсюда постоянное «пограничное состояние» исследования, не ограничивающееся только вопросами юриспруденции» // См.: <https://urfak.sfedu.ru/node/109> (дата обращения: 20.03.2018).

⁸ См.: Криминология: учебник для академического бакалавриата / В. И. Авдийский [и др.] ; под ред. В. И. Авдийского. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство Юрайт, 2017. 301 с. Криминология и предупреждение преступлений: учебник для СПО / В. И. Авдийский [и др.] ; под ред. В. И. Авдийского. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство Юрайт, 2018. 301 с.

⁹ См. например: Рабочая программа дисциплины «Б.1.В.ОД.1 Криминология» / сост. Е.О. Филиппова. Оренбург: Оренбургский государственный университет, 2015. 15 с. // Доступна на сайте Центра информационных технологий Оренбургского государственного университета: <http://ito.osu.ru/index.php?page=000601&action=download&id=114941> (дата обращения: 20.03.2018)

› внедрения в учебный процесс рабочих программ по дисциплине «Криминологии», предусматривающих формирование компетенций обучающихся, которые имеют не просто отвлеченное, но вопиющее содержание. Например: «способность выявлять, давать оценку коррупционному поведению и содействовать его пресечению»; «готовность принимать участие в проведении юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов», «владеть криминологической терминологией», «анализировать, толковать и правильно применять нормы, присущие криминологической науке», и тому подобные схоластические положения¹⁰.

На фоне этих казусов появлялись междисциплинарные научные школы¹¹ или просто объявления группами авторов своих рассуждений «школами».

Принимая во внимание состояние развинченного положения учебного обеспечения криминологии, нельзя не сказать, что были и объективные обстоятельства оказывающие влияние на содержание преподавания. Это появление новых областей познания и общественных отношений подлежащих исследованию, возникновение непредсказуемых тенденций их развития, вызванных, например, информационным фактором, медийными технологиями, открытиями в широком смысле слова. Однако способность проверить, соотнести новизну с областью знаний, навыков, умений той или иной науки, дать оценку принадлежности предмета познания научной компетенции – это все-таки задача профессионалов-криминологов, а не тех, кто объявляет себя криминологами, не имея должной профессиональной подготовки.

Проблема обостряется и в силу того, что преподаватели-криминологи не всегда имеют исследовательскую компетенцию. Обязывающие условия к этому внешне предопределены нормативным правовым предписанием.

Обратимся к Приказу Минобрнауки России от 4 мая 2010 года № 464 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по

направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «бакалавр»)). В нем отмечается, что преподаватели профессионального цикла должны иметь высшее профессиональное образование (специалист, магистр), соответствующее профилю преподаваемой дисциплины и не менее 60% преподавателей должны иметь ученые степени. По какой номенклатуре научной специальности – не сказано. В этой связи не удивительны случаи, когда криминологию преподает административист, а доктор юридических наук, профилирующийся в области теории и истории государства и права, истории правовых учений, выпускает под своей редакцией учебник по криминологии.

Вспоминается старая шутка: «криминологами не становятся – ими себя объявляют». Ироничный тон может показаться неуместным, но он используется автором сознательно для мобилизации внимания, возможно, для того, чтобы задеть профессиональное самосознание криминологов, вызвать вопрос «Доколе?» и приступить к согласованным действиям по исправлению положения.

Памятуя о нормативных правовых условиях возврата криминологии в обязательно-дисциплинарную часть учебного процесса, первостепенной (не позже 1 сентября 2018 года) представляется задача неотложного дидактического обеспечения учебной дисциплины «Криминологии» подлинными криминологами. Обеспечение предполагает не просто разработку типовой рабочей программы, ее публичную оценку, но и создание методических рекомендаций ее применения в ходе учебного процесса. Решение этой задачи послужит началом исключения остающихся проблем и пробелов пока в учебной части (создание учебно-методического объединения (УМО) по криминологии, также разработка магистерской учебной программы, имплементация криминологического курса в качестве вариативной части ФГОС по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» в ориентации на практико-ориентированный, прикладной вид деятельности в области предупреждения преступности).



¹⁰ Автор обнаружил, что содержание такой «типовой» рабочей программы в незначительных вариациях подобного содержания «гуляет» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». См.: <http://сгюа.рф/education/item/1549-40-03-01>; <http://azkurs.org/rabochaya-programma-uchebnoj-disciplini-kriminologiya.html>; <http://pandia.ru/text/80/022/34488.php>.

¹¹ Научная школа «Криминологические и криминалистические проблемы повышения эффективности борьбы с преступностью и иными правонарушениями среди молодёжи» (Башкирский государственный университет) См.: <http://www.bashedu.ru/kriminologicheskie-i-kriminalisticheskie-problemy-povysheniya-effektivnosti-borby-s-prestupnostyu-i>.

Хроники закономерностей преступности несовершеннолетних в России

Демидова-Петрова Е. В.¹

Ключевые слова: несовершеннолетний, преступность несовершеннолетних, закономерность, качественно-количественные изменения, статистические данные, судебная практика.

Аннотация. В настоящей статье представлены качественно-количественные изменения преступности несовершеннолетних. Отмечено, что негативно-качественные изменения преступности несовершеннолетних, позволяющие отражать картину эволюции ее развития, заключены в целом ряде характеристик. Их содержание проиллюстрировано результатами авторского анализа данных уголовной и судебной статистики современного периода (2011–2016 гг.). Эти результаты рассмотрены в сравнительном компоненте по отношению к предыдущим векам развития преступности несовершеннолетних. Подобный подход позволяет видеть через призму количественно-качественных изменений проявлений преступности во времени, трансформацию самого явления. При оперативном анализе статистических показателей новизна трендов преступности несовершеннолетних будет не так заметна. Также представлен авторский анализ судебных решений по уголовным делам в отношении несовершеннолетних.

DOI: [10.21681/2226-0692-2018-1-15-24](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2018-1-15-24)

Привычный для анализа и оценки криминологически значимых явлений, мониторинг «длинных» (линейных) данных уголовно-правовой статистики позволяет отмечать начала прироста малолетних преступников в Российской империи в последней четверти XIX века, который имел продолжение тренда в начале XX века.

Именно обозначенный период времени, позволяет определить хронологические начала выявления закономерностей исследуемого вида преступности. Обращаясь к единственному источнику статистических данных, являвшимся объектом анализа в контексте конкретной темы диссертации О.В. Харсеевой, представляется возможным интерпретировать их для рассмотрения задач настоящей работы.

Итак, по абсолютным показателям статистических данных за период с 1874 по 1894 год количество осужденных несовершеннолетних увеличилось почти в 2 раза. Эти тенденции оказались тождественны увеличению всей регистрируемой преступности. Впервые была отмечена эскалация криминализации девочек-подростков. В этот период число их преступлений выросло в 3 раза, а удельный вес в общем количестве осужденных несовершеннолетних достиг 15%. С 1901 по 1916 годы число осужденных малолетних преступников увеличилось почти в 4 раза, по сравнению с предыдущим анализируемым периодом. При этом отмечаемый рост

происходил на фоне заметного снижения темпов всей преступности. Таким образом, число малолетних преступников указанного возраста за 40 лет выросло почти в 7,5 раз. В это же время, значительно вырос рецидив: в 1910 году несовершеннолетних, осужденных более одного раза, было 12%, в 1911 году – 51%, 1913 году – 57%. В числе совершаемых ими преступлений преобладали деяния, не имевшие высокую степень общественной опасности (в подавляющем большинстве случаев – корыстной направленности)².

Криминальная ситуация дореволюционного и предреволюционного периодов России характеризовалась кардинальными изменениями социально-экономического характера, связанными прежде всего с трудовой занятостью. Так, масштабный отток сельского взрослого населения в промышленные городские центры имел разные проявления. В тех случаях, когда отмечалась «маятниковая» трудовая миграция, предполагавшая сезонные работы взрослых в городах, неминуемо исчезал родительский контроль за младшими членами семьи, оставшимися в местах постоянного ведения домохозяйства (проживания). В тех случаях, когда вся семья переезжала в город, ослабление родительского контроля, препятствующего криминогенному воздействию на детей, сопровождалось еще более основательными причин-

² Харсеева О.В. Борьба с преступностью несовершеннолетних в России в середине XIX – начале XX вв.: историко-правовое исследование (на материалах Курской губернии): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 16.

¹ Демидова-Петрова Елизавета Викторовна, доцент кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права Казанского юридического института МВД России, доцент, кандидат юридических наук, подполковник полиции, Российская Федерация, г. Казань.
E-mail: demidova.liza@gmail.com

ными факторами преступности. К таковым можно отнести разительное отличие имущественного положения сельских семей, перебравшихся в город, в сравнении с постоянными его жителями (даже мещан). Не случайно в данном случае абсолютное преобладание корыстных преступлений несовершеннолетних.

Таким образом, центральное обстоятельство первичного генезиса качественно-количественных корреляций в преступности несовершеннолетних, можно связать с урбанизацией, которая при многофакторных условиях, благоприятствовала криминализации несовершеннолетних. Кроме того, заметная эскалация роста их преступности, позволяет отмечать начала выделения совокупности преступлений несовершеннолетних, в качестве отдельного вида преступности подлежащего реагированию.

Такое выделение в скором времени получило дополнительное эмпирическое обоснование, которое было продиктовано разгулом беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних, вскоре случившееся в период постреволюционных событий в первые годы советской власти. Именно эти девиантные или асоциальные проявления жизнедеятельности подростков, утративших родителей в период социальных испытаний (ставших жертвами войны мировой и гражданской, голода), в конце 1910-х и первой половине 1920-х годов оперативно получали активные формы проявлений групповой преступности несовершеннолетних. Реальные угрозы преобразований групповой преступности в организованную, представлявшую повышенную степень опасности для политической состоятельности нового советского государства, объективно потребовали асимметричного системного и организованного подхода в реагировании. Такое нашло воплощение в деятельности первой спецслужбы Советской России (Всероссийской Чрезвычайной Комиссии), в число первоочередных задач которой входила ликвидация беспризорности и безнадзорности среди детей³, а также организация знаменитых трудовых колоний для малолетних правонарушителей, апологетом которых выступил педагог А.С. Макаренко⁴. Примечательно, что реализация задач борьбы с преступностью несовершеннолетних на протяжении 1920-х годов получила научно-практическое сопровождение в ярко выраженной криминологической тематике. Глубинному осмыслению подвергались вопросы девиации и причинности, а также предупреждения, как специального и индивидуального (исправительные колонии), так и общего (с позиции социально-правовой охраны детей в разрезе сравнительного правоприменения)⁵.

³ Из истории Всероссийской чрезвычайной комиссии (1917 – 1922 гг.). Сб. док. М., 1958. № 313.

⁴ Макаренко А.С. О воспитании. М.: Издательство политической литературы, 1990. 416 с.

⁵ См.: Блонский П.П. О так называемой моральной дефективности / П.П. Блонский // На путях к новой жизни. 1923. № 9; Гернет М.Н. Социально-правовая охрана детства за границей и в России / М.Н. Гернет. М., 1924; Куфаев В.Н. Борьба с правонарушениями несовершеннолетних. М., 1924; Люблинский П.И. Борьба с преступностью в детском и юношеском возрасте (социально-правовые очерки). М., 1923; Озерский Н.И. Нищенство и беспризорность несовершеннолетних. М., Изд-во Мосздравотдела, 1929. С. 116–226; Плюснин Б.А. Правонарушения несовершеннолетних и их причины / Б.А. Плюснин // Народное просвещение. 1924. № 9–10; Утевский Б.С. В борьбе с дет-

Исходя из проиллюстрированного, следующий аспект коррелирующих качественно-количественных изменений преступности несовершеннолетних, заключен в обнаружении свойств самодетерминации ее проявлений, характеризующихся оперативным потенциалом преобразования – из девиаций и уголовно-наказуемых деяний небольшой и средней тяжести, в формы общественно опасного явления, представляющего угрозу государственности и политической строю (принимая во внимание упомянутые специальные меры реагирования).

Со второй половины 1920-х годов и вплоть до середины 1940-х годов анализируемый вид преступности проявил себя в позитивных (в криминологическом смысле) свойствах качественно-количественного постоянства. Снижение уровня преступности несовершеннолетних коррелировало со стабильными условиями удовлетворенности уровнем социального благополучия несовершеннолетних. Этот период отмечен развитием среднего и профессионального образования, тотальным государственным контролем за учебной, трудовой, досуговой жизнедеятельностью несовершеннолетнего поколения. Отсутствовала волатильность в политических предпочтениях лиц молодого возраста, чему во многом способствовал системно-структурный охват несовершеннолетних («октябрята-пионеры-комсомольцы»). Все это сводило на нет вероятности криминогенных факторов, обладающих способностью порождать феноменальные или неожиданные формы детерминации преступности несовершеннолетних. Не случайно в эти годы развитие получает аналитическая составляющая содержания борьбы с преступностью несовершеннолетних, предусматривающая не только анализ ее текущих проявлений, но и оценку актуальности реализуемых мер⁶.

Однако, характерные для экономически небогатых периодов закономерности количественной эскалации преступности несовершеннолетних, отмечаемые в первые послевоенные и постреволюционные годы, получили повторное выражение во второй половине 1940-х годов. Громадные социально-экономические потери и разруха, вызванные войной и репрессиями, утратой семей и родственных связей, качественно-негативным образом благоприятствовало диалектике повторения ранее преодоленных проявлений беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних. Эти масштабные социальные девиации, вновь, как и прежде, получали свое развитие в активных и организованных формах проявлений преступности, участниками и субъектами которой становились подростки. Уголовная статистика зафиксировала рекордное число совершенных несовер-

дой преступностью. Очерки жизни и быта Московского трудового дома для несовершеннолетних правонарушителей. М.: Изд-во НКВД РСФСР, 1927.

⁶ Виноградов М. Некоторые итоги борьбы с преступностью среди несовершеннолетних / М. Виноградов // За социалистическую законность. Органы прокуратуры СССР. № 11. 1935; Виноградов М. Актуальность закона 7 апреля 1935 г. (о борьбе с несовершеннолетними преступниками) / М. Виноградов // Советская юстиция. № 19. 1935; Горвиц Д. Задачи защиты по делам несовершеннолетних / Д. Горвиц // За социалистическую законность. Орган прокуратуры СССР. № 8. 1935.

шеннолетними преступлений – 78 847 за пятилетний период, с 1946 по 1950 годы⁷.

Законы диалектической связи противостояния и эскалации преступности несовершеннолетних, принесли свои плоды в виде преодоления тренда не только ее роста, но и изменения негативно-качественного состава. На протяжении 1950-х годов и первой половине 1960-х годов, происходившая стабилизация социально-экономической сфер жизнедеятельности, автоматически блокировала действие криминогенных факторов, которые обуславливали преимущественно корыстные преступления несовершеннолетних, образующих основной удельный вес их преступности. Наряду с этим также произошло и количественное снижение криминальных деяний, субъектами которых являлись лица, не достигшие возраста совершеннолетия. Проблемы криминализации подростков находили свое выражение в преступлениях хулиганства, насильственных уголовно-наказуемых деяний, совершаемых в условиях города и на улице. Все это обуславливало повышенный уровень городской преступности несовершеннолетних по сравнению с сельской. Нельзя обойти вниманием, что отмечаемые негативно-качественные трансформации преступности подростков (на фоне спада корыстных преступлений и роста насильственных деяний, а особенно хулиганства, которое приобрело формы масштабного явления), повлияли на политику борьбы с ее проявлениями. Это выразилось в декриминализации некоторых уголовно-правовых составов. За совершение незначительных преступлений предусматривалось административное наказание в соответствии со ст. 50.1 УК РСФСР 1960 года. Применение указанной нормы было достаточно эффективным, не только в выражении снижения статистики преступлений несовершеннолетних, сколько с позиции аккумуляции (понижения) рецидива среди них, о чем свидетельствуют результаты научных исследований, посвященных этому периоду времени⁸.

Именно рецидив преступности несовершеннолетних, стал поистине актуальной проблемой в 1960-е годы, которая требовала блокирования криминализации, связанной с пенализацией большинства подростков за хулиганство. Показательно, что в 1964 году число несовершеннолетних преступников достигло новой рекордной цифры – 93 308 человек, при числе выявленных преступлений, совершенных ими в количестве 70 524⁹.

В 1970-е годы рост подростковой преступности происходил в условиях стабильного сокращения общей численности этой возрастной группы в населении страны, а также на фоне роста преступности взрослых. Отмечаемое сокращение социально-возрастной группы несовершеннолетних и одновременная интенсивность криминальной их активности, одновременно коррелировали с социальным негативно-качественным явлением – семейным неблагополучием, которое имело целый

ряд последствий, видимых криминологам и значимых для объяснения искомым закономерностей.

Итак, именно на 1970-е годы пришлось явления неполных родительских семей, нестабильности супружеских отношений. По данным открытой статистики на это десятилетие количество расторгнутых браков достигло наивысшего уровня за все годы российской и советской истории – 952 000. С этими внешне отвлеченными данными следует связывать основные качественно-количественные криминологически значимые изменения, произошедшие с преступностью несовершеннолетних в исследуемые годы. Объяснением этому служит хрестоматийная для криминологов истина, которая выражается в том, что «неполнота семьи расширяет, придает своеобразие криминогенному комплексу факторов, детерминирующих преступное поведение несовершеннолетних»¹⁰.

Криминализация несовершеннолетних динамично росла, несмотря на то, что в отдельные периоды карательная практика в отношении данной группы населения обладала чрезвычайной суровостью. Начиная с 1973 года по 1984 год, темпы роста судимости несовершеннолетних опережали динамику выявляемых преступлений, совершенных ими. В режиме пятилетних хроник, картина уголовно-правовой статистики о преступности несовершеннолетних обладала закономерностями поступательно развивающегося явления, прирастающего приблизительно на 20 тысяч преступлений в год. С 1966 по 1970 годы – 96 816 преступлений; в 1971–1975 годы – 111 633; в 1976–1980 годы – 131 325; в 1981–1985 годы – 149 896. В первые перестроечные годы, всего за три года, количество совершенных несовершеннолетними преступников превысило показатели предыдущего 5-летнего периода. Так, за 1986–1988 годы было зарегистрировано 171 057 преступлений.

Всего за 25-летний период, определяемый социологами как поколение, а именно с 1964 года по 1988 год, количество несовершеннолетних преступников увеличилось почти в 2 раза (с 93 308 до 184 874), а число выявленных уголовно-наказуемых деяний, ими совершенных, выросло более чем в 2,5 раза (70 524 и 184 735). Пик преступности несовершеннолетних пришелся на рубеж десятилетий (1980-х – 1990-х годов). Так, в 1989 году по сравнению с предыдущим годом она выросла на 22% и достигла совокупности 223 908 преступлений, а в 1990 году составила 232 700 зарегистрированных фактов уголовно-наказуемых деяний¹¹.

Количественный рост преступности несовершеннолетних в отмеченный период был детерминирован не просто радикальными негативными изменениями, происходившими в политической, социальной, экономической, правовой, правоохранительной, культурной сферах жизнедеятельности, сколько тотальным ослаблением в предупредительных ресурсах этих сфер, и дезориентацией в связи с их сущностным действительным

⁷ Карпец И.И. Преступность: иллюзии и реальность. М.: Российск. право, 1992. С. 225.

⁸ Дюжаев А.В., Савин М.Я., Шергин А.П. Теория и практика замены уголовной ответственности административной. М.: ВНИИ МВД СССР, 1981. С. 45.

⁹ Карпец И.И. Преступность: иллюзии и реальность. М.: Российск. право, 1992. С. 225.

¹⁰ Курс советской криминологии: Предупреждение преступности. М.: Юрид. лит., 1986. С. 257.

¹¹ Приводимые статистические данные представлены в книге Карпеца И.И. Преступность: иллюзии и реальность. М.: Российское право, 1992. С. 225.

(реальным) содержанием. Криминогенными факторами нередко оказывались нормы новых социальных и экономических отношений, молодежной субкультуры, которые вызывали разную вариативность, от фрустрации, до криминализации в массовом количественном охвате социальных групп населения, вне зависимости от возраста. В таких условиях естественно, наиболее уязвимыми, с точки зрения психофизиологических свойств личности, оказывались несовершеннолетние. Действие криминогенных факторов, под влиянием которых они оказались, удваивалось в семьях тех несовершеннолетних, которые испытывали не опосредованное, а непосредственное влияние неблагоприятных социально-экономических факторов, как то: безработица, невыплата заработной платы, дефицит социально-значимых услуг

и сфер деятельности (здравоохранение, образование, отдых и досуг), жилищно-бытовая неустроенность.

Фактически на протяжении всего последнего десятилетия XX века, вплоть до конца 1990-х годов, динамика преступности несовершеннолетних была отмечена тенденциями поступательного роста. Удельный вес анализируемого вида преступности, в общем массиве всей совокупности регистрируемого криминала, достиг почти 1/10. Крайне высоким оказался на рубеже веков и коэффициент преступности несовершеннолетних, при прохождении этого пика, фиксируемые уголовной статистикой их преступления, стали проявляться в тенденциях снижения, равно, как и число выявленных лиц их совершивших [1, 2, 3, 4] (см. таблицы 1, 2).

Таблица 1. Динамика отдельных показателей преступности несовершеннолетних в Российской Федерации в 1991–2016 гг.

Год	Расследовано преступлений несовершеннолетних и при их соучастии	Рост / снижение, %	Удельный вес в общем числе преступлений%	Кф. преступности несовершеннолетних на 100 тыс. населения в возрасте 14–17 лет
1991	173 375	-	17,0	2 079,6
1992	199 291	+ 14,9	16,4	2 404,6
1993	225 746	+13,3	16,2	2 636,6
1994	221 649	- 1,8	14,0	2 563,1
1995	209 777	- 5,3	12,0	2 402, 2
1996	202 935	- 3,3	11,0	2 295,5
1997	182 798	- 9,9	10,9	2 030,2
1998	189 293	+ 3,6	10,3	2 029,4
1999	208 313	+ 10,0	9,6	2 183, 2
2000	195 426	- 6,2	8,9	2 012,1
2001	185 379	- 5,1	9,0	1 877,5
2002	139 681	- 24,7	9,1	1 414,7
2003	145 368	+ 4,1	9,6	1 488,8
2004	154 414	+ 6,2	9,8	1 581,9
2005	154 734	+ 0,2	9,1	1 671,8
2006	150 264	- 2,9	8,4	1 761,2
2007	139 099	- 7,4	7,8	1 782,2
2008	116 090	- 16,5	6,8	1 651,0
2009	94 720	- 18,4	5,7	1 476,5
2010	78 548	- 7,1	5,5	1 314,3
2011	71 910	- 8,5	5,5	1 231,0
2012	64 270	- 8,9	5,1	1 147,3
2013	67 225	4,6	5,4	1 238, 3
2014	59 549	- 11,4	5,0	1 114,2
2015	61 833	3,8	4,9	1 158,1
2016	53736	- 13,1	4,5	999,7

Таблица 2. Динамика числа выявленных субъектов преступлений (в возрасте 14–17 лет) в Российской Федерации в 1991–2016 гг.

Год	Выявлено лиц 14–17 лет	Рост / снижение к предыдущему году	Удельный вес всех выявленных преступников, %
1991	159 467	-	16,7
1992	188 186	+ 18,0	16,4
1993	204 725	+ 8,8	16,2
1994	200 954	- 1,8	13,9
1995	209 956	+ 4,5	13,2
1996	192 780	- 8,2	11,9
1997	161 978	- 16,0	11,8
1998	164 787	+ 1,7	11,1
1999	183 447	+ 11,3	10,7
2000	177 851	- 3,1	10,2
2001	172 811	- 2,8	10,5
2002	140 392	- 18,8	11,2
2003	145 577	+ 3,7	11,8
2004	151 890	+ 4,3	12,4
2005	149 981	- 1,3	11,6
2006	148 595	- 0,9	10,9
2007	131 965	- 11,2	10,0
2008	107 890	- 18,3	8,6
2009	85 452	- 20,8	7,0
2010	72 692	- 14,9	6,5
2011	65 963	- 9,3	6,3
2012	59 461	- 9,9	5,9
2013	60 761	2,2	6,0
2014	54 089	- 11,0	5,4
2015	55 993	3,0	5,2
2016	48 023	- 13,3	4,8

Между тем, общая картина регистрируемой преступности, фиксируемая уголовной статистикой в общероссийском масштабе, даже за период социального поколения (в течение 25 лет) не обладает той репрезентативностью, которая требуется для определения количественно-качественных изменений, которые предложено рассматривать в свойствах эволюции. Такие изменения могут оказаться заметны в региональном разрезе анализируемого вида преступности. Потенциальной гипотезой при таком рассмотрении выступают положения о том, что изменение интенсивности и снижение активности криминализации несовершеннолетних не имело единого или сплошного формата, охватывающего все регионы страны. Как это не покажется парадоксальным, именно этап количественного снижения регистрируемого числа преступности мог свидетельствовать о новизне криминологически значимых негативно-качественных изменениях ее проявлений – структурных и региональных.

Территориальные количественные различия преступности несовершеннолетних, как правило, оказываются тесно связанными с рядом факторов социально-экономического характера, разное содержание которых имеет соответствующее криминологическое выражение – позитивное и негативное.

Диаметрально противоположно могут проявлять себя в криминологическом значении, в зависимости от уровня, фактор экономической состоятельности региона, его социального развития, доступности в нем учреждений культуры и спорта, существующих традиций (нередко национально-ментального значения) в области социального контроля и воспитания подрастающего поколения.

Следует отметить, что региональные исследования криминальных проявлений в среде подростков за редким исключением оказывались объектом научной проработки, имеющим комплексный, непрерывный характер исследования, результаты которого позволили бы представить совокупность качественно-количе-

ственных изменений преступности в содержании эволюции и прогнозирования.

Между тем в середине 1990-х годов результатами единичного исследования¹², о качестве которого сказано выше, был отмечен разрыв между наиболее благополучными регионами в аспекте криминальной активности несовершеннолетних и менее благополучными регионами в данном аспекте, до десяти раз. Экономическими районами с низкой криминальной активностью несовершеннолетних оказались Северо-Кавказский (коэффициент 1 104,1), Поволжский (1 473,0), Центрально-Черноземный (1 613,0) и Центральный (1 792,1). Районы со средней криминальной поражённостью – Волго-Вятский (1 991,6), Северо-Западный (2 467,5), Уральский (2 362,3), Западно-Сибирский (2 457,5) и Северный (2 630,1). К экономическим районам с высокой криминальной поражённостью подростков относятся Восточно-Сибирский (2 881,2) и Дальневосточный (3 396,7). Данные показатели достаточно правдоподобно отражали административно-территориальный аспект качественно-количественную взаимосвязь преступности несовершеннолетних, находящуюся в зависимости от социально-экономического положения регионов.

Исходя из предложенной методологии анализа преступности несовершеннолетних в региональном аспекте, современная картина ее проявлений в авторской апробации (расчет КФ на 100 тысяч населения) иллюстрируется следующим образом. Самая низкая криминальная поражённость социально-возрастной группы населения, не достигшего возраста совершеннолетия, традиционно продолжает фиксироваться в Северо-Кавказском федеральном округе. Здесь могут срабатывать известные криминологам зависимости высокого уровня рождаемости, а также ментальных и моральных устоев северокавказских народностей, выраженных в преклонении принципам уважения, послушания старшим поколениям со стороны подрастающего. Предельно-пограничный уровень отмечаемого показателя, между низким и средним, занимает Центральный федеральный округ; чуть выше среднего – Южный и Приволжский округа. Пограничный уровень (между средним и высоким) разделяют между собой Северо-Западный и Уральский федеральные округа. Наивысший коэффициент криминальной поражённости несовершеннолетних очевиден в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах [5].

В Российской Федерации выделяются регионы с высоким уровнем показателей удельного веса преступлений (свыше 10% от общего числа всех выявленных преступников), совершенных несовершеннолетними в 2011 – 2016 годах. Примечательно, что в основном это окраинные регионы страны в географическом положении. Особенно выделяются Забайкальский край, Иркутская область, Республика Тыва, Хабаровский край. В течение отмеченного пятилетнего периода, динамика показателей удельного веса варьировалась не значительно. В 2016 году, например, эти показатели снизились на 1–2%.

Предлагается эти регионы – флагманы прироста количественных показателей взять за основу определения

искомых криминологически значимых тенденций, позволяющих отразить качественно-количественную взаимосвязь изменений, детерминацию и причинность современного состояния преступности несовершеннолетних.

Структурный анализ проявлений рассматриваемого вида преступности (в расчетах коэффициента выявленных лиц на 100 тысяч населения) свидетельствует о том, что в первой половине 2010-х годов, криминальное поведение несовершеннолетних несколько «германизировалось». Преступления высокой общественной опасности, сопряжённые в мотивах в корысти и насилии снизились, уступив приоритет проявлениям иных уголовно-наказуемых деяний. Вот как представлены данные снижения регистрируемого числа преступлений, исконно-традиционных для несовершеннолетних, в сравнении начала и конца «пятилетки» (2011–2016 гг.): кража (- 12%); грабеж (- 9%); разбой (- 12%); мошенничество (- 16%); неправомерное завладение автомобилем или иным транспортным средством без цели хищения (- 14%); хулиганство (- 23%); вымогательство (- 16%); незаконные приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка наркотических средств (- 25%).

Представленная динамика показателей преступности в «регионах-флагманах» становится крайне примечательной в сравнении с показателями однопорядковой криминальной ситуации в масштабах Российской Федерации. В анализируемый период времени тенденции изменений, характерные для выделенных регионов, проявлялись не так существенно в общероссийской картине данных. В частности, удельный вес краж, совершенных несовершеннолетними в 2011–2016 годах, по-прежнему был высок, их доля составляла 64% (в 2016 году этот показатель достиг рекордного значения – 71%). Следующим по степени распространенности в структуре преступности несовершеннолетних был грабеж (15%). Это уголовно-наказуемое деяние также не было отмечено тенденциями снижения в совокупности регистрируемых фактов по стране, которые наблюдались в «регионах-флагманах». Весьма незначительным в общегосударственном масштабе был отмечен показатель прироста уголовно-наказуемых деяний несовершеннолетних в сфере наркопреступности. За пятилетний период, в 2016 году статистикой зафиксировано увеличение зарегистрированного числа таких деяний всего на 5%.

Между тем, наркопреступность несовершеннолетних выразила себя в проявлениях высокой криминальной активности в «регионах-флагманах». В данном аспекте следует вспомнить о географическом нахождении данных регионов – они приграничные и / или отдаленные. Эти административно-территориальные характеристики субъектов Российской Федерации образуют криминологически значимые условия, благоприятствующие эскалации криминального рынка оборота товаров, работ и услуг, и прежде всего, связанных с наркобизнесом. Следует подчеркнуть, эти условия образуют близость к протяженной государственной границе населенных пунктов и одновременно отдаленный их характер к крупным административным центрам, где сосредоточены основные правоохранительные и предупредительные ресурсы борьбы с преступностью. Поста-

¹² *Забрянский Г.И.* Социология преступности несовершеннолетних. Минск: Минсктиппроект, 1997. 174 с.

тейный анализ данных уголовной статистики позволяет фиксировать проявления преступности несовершеннолетних в содержании региональных отличий и спецификации криминальных проявлений.

Итак, пятилетнюю картину криминальной активности несовершеннолетних формируют по существу четыре из восьми (без Крымского) федеральных округа – Центральный, Приволжский, Сибирский, Дальневосточный. Причем каждый из этих округов заметно проявляет себя в спецификации преступности несовершеннолетних, и это несмотря на условную репрезентативность классификации, основанной исключительно на официальных данных уголовной статистики (число зарегистрированных фактов).

Наибольший удельный вес корыстных и корыстно-насильственных преступлений, совершаемых несовершеннолетними, предусмотренных статьями 158–162 УК РФ, в преобладающем значении на протяжении 2012–2016 гг. заметен в Центральном, Сибирском и Приволжском федеральных округах России [6, 7]. По таким же

В призме количественных трансформаций преступности исследуемого вида, происходили и негативно-качественные ее преобразования, связанные с характеристиками ее субъектов. Именно в анализируемый период, с продолжающими тенденциями в современности, фиксируется омоложение преступников. Доля несовершеннолетних, совершивших уголовно-наказуемые деяния в возрасте 14–15 лет, за последние годы (2012–2016) достигла свыше 30%. Для сравнения, на рубеже 1960-х – 1970-х годов, этот показатель составлял 19%; и даже в 1990-е – первой половине 2000-х годов он не достигал ¼ в массиве всех выявленных субъектов из числа несовершеннолетних преступников¹³.

Схожими тенденциями качественных изменений отмечены гендерные характеристики преступности несовершеннолетних [8]. В первой половине 2010-х годов криминальная активность мальчиков в динамике отмечена тенденциями заметного снижения, притом, что преступность девочек в эти годы в количественных данных практически была стабильна (см. таблицу 3).

Таблица 3. Сравнительные показатели гендерных характеристик преступности несовершеннолетних в Российской Федерации в 2010–2016 годах

годы	лица мужского пола (14–15 лет)	лица женского пола (14–15 лет)	лица мужского пола (16–17 лет)	лица женского пола (16–17 лет)
2010	18 857	2 599	45 826	5 410
2011	17 993	2 480	40 824	4 666
2012	16 063	2 447	36 685	4 266
2013	17 155	2 563	36 907	4 136
2014	14 882	2 191	33 544	3 752
2015	14 797	2 428	34 477	4 291
2016	13 573	2 031	29 447	3 538

критериям преимущественного проявления в указанный период времени преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков и оружия, субъектами которого выступают несовершеннолетние, фиксируются также в указанных округах. Однако основным «донором» прироста совокупности уголовно-наказуемых деяний несовершеннолетних в криминальном рынке наркотиков и оружия выступает Дальневосточный федеральный округ, в состав которого входят преимущественно приграничные субъекты Российской Федерации, а в их административно-территориальных границах – отдаленные населенные пункты (преимущественно, малого и среднего типа).

При существенном снижении в 2012–2017 годы удельного веса преступлений несовершеннолетних в общем массиве всей преступности (18%), примечательно сохранение высоких коэффициентов их криминальной активности в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах. Именно для регионов входящих в названные округа, стало характерно преимущество насильственных проявлений в преступности несовершеннолетних, причем по социально-демографической категории тех из них, которые проживали в неполных семьях (более 2/3 от общего числа всех выявленных и привлеченных их сверстников-преступников).

Негативно-качественные изменения преступности несовершеннолетних, позволяющие отражать исковую картину эволюции ее развития, заключены в целом ряде характеристик. Их содержание предлагается иллюстрировать результатами авторского анализа данных уголовной и судебной статистики современного периода (2011–2016 гг.). Эти результаты следует рассматривать в сравнительном компоненте по отношению к предыдущим векам развития преступности несовершеннолетних. Такой подход позволяет видеть через призму количественно-качественных изменений проявлений преступности во времени трансформацию самого явления. При оперативном анализе статистических показателей новизна трендов преступности несовершеннолетних будет не так заметна.

Поэтому автор намеренно исключает «чтение» текущей статистики, уделяя внимание взаимосвязи количественных изменений свойств криминологически значимых проявлений, которые в конечном итоге формируют качественные модификации исследуемого вида

¹³ Иванова А.А. Изменения преступности несовершеннолетних в постсоветской России (1991–2007 гг.) и их причины: дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. С. 13.

преступности не уловимые при коротком анализе. На этой основе становится возможным не только формулировать, но и обосновывать появление новых характеристик преступности несовершеннолетних в эволюционном ее содержании.

Представляется важным начать рассмотрение качественных характеристик современного состояния преступности несовершеннолетних с тех ее свойств, которые выбиваются из логики классического обоснования ее причинных факторов.

Итак, доля несовершеннолетних преступников, не имеющих постоянного (стабильного) источника дохода, отмечена поступательным снижением (в настоящее время до 18%), предельно уменьшилась доля безработных подростков-преступников (таковых в последние годы всего 0,2%). Таким образом, криминал несовершеннолетних, вызванный причинным фактором испытания крайней материальной нужды, сокращается. Эти показатели также объясняют позиции исхода ранее преобладающего значения уголовно-наказуемых деяний корыстной направленности, в общей структуре преступности несовершеннолетних. Однако эти данные следует осторожно интерпретировать, не допуская однозначности. Видимые на уровне статистики изменения социально-экономических характеристик положения несовершеннолетних преступников, объясняются предпочтением тех уголовно-наказуемых деяний, совершение которых предполагает получение незаконных материальных выгод или доходов на постоянной основе. Такие возможности предоставляют не кражи, разбои и грабежи, а например, преступления в сфере криминального оборота наркотиков. Предпочтения в данном случае продиктованы относительно высокой латентностью этих деяний, а также несравненно более высоким преступным доходом, по сравнению с традиционными корыстными деяниями.

Безусловно, что изменения криминальных предпочтений среди несовершеннолетних не могут не быть связаны и не влиять на профессионализацию вида преступности, субъектами которых они являются. В этом контексте обращает на себя внимание заметное увеличение доли ранее осужденных несовершеннолетних. В общей массе всех выявленных преступников-несовершеннолетних, число рецидивистов среди них составляет $\frac{1}{4}$.

Данные показатели косвенным образом отражают проблемы и пробелы предупреждения, а также уголовно-правовой политики в отношении несовершеннолетних, слабую постпенитенциарную их адаптацию [9, 10, 11, 12, 13].

Ставшие за долгие десятилетия хрестоматийными групповые характеристики преступности несовершеннолетних сохраняются в современности, однако они существенно изменились в структуре своих проявлений – в конкретике уголовно-наказуемых деяний. Прежде всего, удельный вес подобных преступлений приобрел свойства неснижаемых границ, которая определяется в величине 35–40%. При этом, групповые преступления, образно говоря «мигрируют» в преимуществе – из корыстно-насильственных (грабеж, разбой) в насильственные уголовно-наказуемые деяния, причем тяжкие и особо тяжкие, предусмотренные ст.ст. 111, 105, 131 УК РФ (их доля становится критической – до 35%).

Существенной и мало изменчивой в процентном выражении (в пределах 10 – 13% ежегодно) является доля преступлений совершенных подростками в состоянии алкогольного опьянения, при этом не так много употребивших наркотики на момент уголовно-наказуемого деяния (всего 1,5%) [14].

Установление качественных характеристик изменяющихся проявлений исследуемого вида преступности невозможно осуществлять без криминологически значимых сведений, которые содержатся в материалах уголовных дел, субъектами которых являются несовершеннолетние. Предмет исследования в данном случае сконцентрирован на отдельных обстоятельствах совершенных преступлений, доказывание которых определено нормами ст. 73 УПК РФ. В частности, это обстоятельства, позволяющие характеризовать личность обвиняемого, а также способствовавшие совершению преступления (позволяют в некоторых случаях отражать механизм преступного поведения). Для этих поисковых задач, автором разработана программа изучения уголовных дел. В ней не содержится изъятий сведений, подлежащих изучению в классических методах криминологического анализа и оценки. Иными словами, программа не оптимизировалась и не сокращалась в искомых компонентах, и представлена в наборе всех формальных данных, которые могут быть вычлнены из содержания материалов уголовных дел. Следование такому подходу подчинено задачам репрезентативности исследования в целом, а также анализа и оценки тех вышеуказанных обстоятельств, совокупность которых может дать представление об изменении качественных характеристик преступности несовершеннолетних.

Выборкой судебных решений по уголовным делам (на основе ресурса Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Правосудие») ¹⁴ в отношении несовершеннолетних охвачено 40 регионов (по пять из каждого федерального округа страны). Исследование проводилось в течение одного года, а именно в период с ноября 2016 года по ноябрь 2017 года. Всего было изучено и проанализировано 300 судебных актов по уголовным делам указанной категории, решения по которым вынесены в период с 2011 по 2016 годы ¹⁵.

В изученном массиве броскими являются показатели абсолютного преимущества деяния, предусмотренного ст. 158 УК РФ – «Кража». За совершение указанного преступления осуждается ежегодно почти половина не-

¹⁴ См.: <https://bsr.sudrf.ru/big5/portal.html>

¹⁵ Исследованы материалы уголовных дел в отношении несовершеннолетних, по судебным актам судов общей юрисдикции: Белгородской, Владимирской, Московской, Тверской, Ярославской областей (ЦФО); Республики Коми, Вологодской, Ленинградской, Новгородской, Псковской областей (СЗФО); Республики Адыгея, Республики Калмыкия, Краснодарского края, Астраханской и Волгоградской областей (ЮФО); Республики Дагестан, Республики Ингушетия, Карачаево-Черкесской Республики, Республики Северная Осетия-Алания, Чеченской Республики (СКФО); Республики Башкортостан, Республики Марий Эл, Республики Татарстан, Удмуртской Республики, Чувашской Республики (ПФО); Свердловской, Тюменской, Челябинской областей, Ханты-Мансийского, а также Ямало-Ненецкого автономных округов (УФО); Республики Бурятия, Республики Тыва, Забайкальского и Красноярского краев, Новосибирской области (СФО); Республики Саха (Якутия), Приморского и Хабаровского краев, Амурской и Еврейской автономной областей (ДФО).

совершеннолетних, от общего числа всех привлеченных к уголовной ответственности. Доля грабителей из общего числа осужденных в сравнении с предыдущим показателем относительно небольшая – около 20%. Фактически в равных показателях (по 5%) распределяются преступления в сфере криминального оборота запрещенных веществ (психотропных, ядовитых, наркотических).

Криминологически значимые данные материалов уголовных дел образуют сведения, отражающие ранее не отмеченный в закономерностях прироста тренд «омоложения» преступников, совершивших насильственные действия сексуального характера (ст. 132 УК РФ). За анализируемый период времени, доля осужденных за указанное преступление в возрасте 14–15 лет, ежегодно превалирует (свыше 50%) над числом чуть более взрослых (16–17 лет). По всем иным уголовно-наказуемым деяниям, образующим общую картину преступности несовершеннолетних, процентное соотношение указанных возрастных групп несовершеннолетних (условно определяемых, как «младшие» (14–15 лет) и «старшие» (16–17 лет)) составляет 30:70.

Следующий выделяющийся тренд современного развития преступности несовершеннолетних заключен в усилении «женского (девического)» компонента – не только количественного (приближающего к 10% от общего числа всех осужденных несовершеннолетних обоюбого пола), но и качественно-негативного. Свыше половины преступлений, за которые осуждаются «ранетки», относятся к категории тяжких насильственных (ст.ст. 105, 111 УК РФ). К этому же контексту негативных изменений следует отнести показатели (5%) ранее несвойственных для несовершеннолетних девочек, но совершенных ими деяний, предусмотренных ст. 132 – «Насильственные действия сексуального характера» УК РФ. В частном выражении, эти данные подчеркивают глубокий тренд криминологически значимых свойств изменяющейся преступности несовершеннолетних, причем среди девочек – агрессия, амнезия толерантности, жестокость и в частых случаях беспощадность криминальных деяний, связанных с самоутверждением, вызванных не столько психологическими, сколько общесоциальными фрустрациями. Эти свойства многократно отмечены и в смежных тематических исследованиях в других отраслях современной науки¹⁶.

Кроме того, о схожести отмечаемых характеристик свидетельствуют не только конкретные фактологические данные множества уголовных деяний по материалам судебных актов изученных автором. По этическим соображениям и в силу требований к научным работам они не будут воспроизведены, несмотря на то, что обработка этих данных в ходе исследования имеет формат рабочего материала. Замещающей иллюстрацией, отвечающей принципам научности, будут служить данные о структуре общественной опасности современных преступлений исследуемой категории. Подавляющее большинство совершенных несовершеннолетними уголовно-наказуемых деяний (46%) являются тяжкими, больше трети (38%) – преступления средней тяжести, десятая часть – преступления небольшой тяжести, и

наименьшее количество около (5%) приходится на долю особо тяжких криминальных актов.

Между тем изменение показателей общественной опасности преступности несовершеннолетних, выраженных в значительном увеличении совокупной доли числа тяжких и особо тяжких преступлений, находило алогичную корреляцию с практикой уголовного наказания. По данным судебной статистики, исследованной автором, в анализируемые годы практически к половине несовершеннолетних преступников (40–50%) применялись меры условного осуждения к лишению свободы, в вариативных пределах показателей в отношении к 15–17% подростков ежегодно, выносились приговоры, предусматривающие обязательные работы. В схожей пропорции (по отношению к 1/6 от общего числа осужденных несовершеннолетних) применялись меры лишения свободы на определенный срок. Из числа оставшихся, в отношении 10% применялся штраф, и незначительное число (4–5%) освобождалось от наказания.

Криминологическая интерпретация сведений о гуманистической политике наказаний несовершеннолетних может находить объяснение в том, что применение мер наказания в виде лишения свободы имело исключительный характер. Безусловно, что при определении мер наказания оценивалась склонность несовершеннолетнего к криминальному, тяжесть его вины в уголовно-наказуемом деянии, что давало основания полагать, что иные меры воздействия будут достаточны для обеспечения целей наказания. Но были ли эти меры профилактическими, учитывая: высокий криминологический рецидив среди несовершеннолетних, причем, хотя и в небольшом, но приросте¹⁷; последовательное увеличение числа осужденных несовершеннолетних, до совершения преступления находившихся на специальном учете; а также «переход» подавляющей (до 70%) части осуждаемых несовершеннолетних преступников (16–17 лет) в категорию совершеннолетних? Пожалуй, нет.

Такой подход не мог не коррелировать с постепенно формируемым на протяжении первой половины 2010-х годов и к настоящему времени окончательно сложившемся трендом рекордного уменьшения преступности несовершеннолетних. В 2017 году ФСИН России отметила рекордно низкое количество несовершеннолетних осужденных. Уголовно-исполнительное ведомство констатировало, что за 15 лет количество несовершеннолетних заключенных сократилось в 10 раз. В сравнительном отношении абсолютных чисел это выглядит так: по состоянию на 1 января 2002 года в воспитательных колониях содержалось 18 600 несовершеннолетних, на 1 мая 2017 года – 1 592¹⁸.

Такое феноменальное снижение численности несовершеннолетних осужденных не следует безоговорочно оценивать исключительно в позициях качественного перелома в борьбе с преступностью несовершеннолетних. Во-первых, статистическая картина резкого количественного снижения складывалась за счет изменения

¹⁷ Неизменной в современный период выглядит картина показателей числа осужденных несовершеннолетних, которые на момент совершения преступлений имели неснятые, непогашенные судимости. В 2013–2016 гг. таковых ежегодно насчитывалось 1/6 от общего числа всех осужденных несовершеннолетних.

¹⁶ Васкэ Е.В. Эволюция преступности несовершеннолетних в России: Психолого-правовой анализ: монография. М.: Изд-во Генезис, 2009. 428 с.

законодательства¹⁹, а во-вторых, за счет новообразований преступных проявлений (информационной и экстремистской направленности) со стороны несовершеннолетних имеющих латентные свойства. Примечательно, что сведения статистического и документального анализа в этой области информации скудно отражаются в материалах исследованных уголовных дел и весьма представительны в содержании контент-анализа СМИ и результатах конкретно-социологического опроса.

В результате, современная статистическая картина преступности несовершеннолетних приобрела эффект «зазеркалья». Суть его представляется в следующем. За долгие годы неблагоприятного развития преступность несовершеннолетних, проистекающая из очевидных свойств социально-экономической и социально-демографической причинности, а также в силу материального состава преступлений (насильственных, корыстных), стала привычна (традиционна) в проявлениях настоль-

ко, что образовала зависимость соответствия им мер правоохрнительного реагирования. При этом новые криминальные вызовы и угрозы, продиктованные факторами информационного свойства, масштабно и без прогноза вовлекли в свой спектр воздействия иные категории несовершеннолетних, которые не ассоциировались в наработанной правоохрнительной практике с типичными носителями криминогенных факторов.

Таким образом, качественно-количественные характеристики преступности несовершеннолетних, в контуре или режиме отражения официальных данных статистики и изученных уголовных дел, обосновывают текущую уголовную и уголовно-исполнительную политику и даже образуют свидетельства ее стабилизации. Между тем этот анклав традиционных проявлений преступности является лишь частью криминологической реальности – очевидной, традиционной в познании, а также реагировании.

Рецензент: Рыбакова Ольга Сергеевна, кандидат юридических наук, советник Аппарата Государственной Думы Российской Федерации, Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: orro21@yandex.ru

Литература

1. Демидова-Петрова Е.В. Преступность несовершеннолетних в аспекте взаимодействия социальной среды и личности: монография. Казань, 2014. 288 с.
2. Демидова-Петрова Е.В. Показатели преступности несовершеннолетних и молодежи в Российской Федерации / Е.В. Демидова-Петрова // Вестник Казанского юридического института МВД России. № 3 (17). 2014. С. 45–52.
3. Лелеков В.А. Ювенальная криминология / В.А. Лелеков, Е.В. Кошелева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 49.
4. Омигов В.И. Преступность несовершеннолетних: ее характеристика / В.И. Омигов // Вопросы ювенальной юстиции. № 3. 2012.
5. Демидова-Петрова Е.В. О криминогенности несовершеннолетних и междисциплинарных ее исследованиях / Е.В. Демидова-Петрова // Вопросы российского и международного права. Том 7. № 12А. 2017. С. 140–149.
6. Демидова-Петрова Е.В. Криминологически значимые реалии преступности несовершеннолетних в современной России / Е.В. Демидова-Петрова // Проблемы детерминации и предупреждения преступности / под. ред. профессора А.И. Долговой. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2017. С. 162–167.
7. Немерюк Е.Е. География преступности несовершеннолетних (на примере Приволжского федерального округа) / Е.Е. Немерюк, А.Ю. Банников, Н.В. Маслова // Географический вестник. № 2 (29). 2014.
8. Зыкова К.Ф. Несовершеннолетние осужденные женского пола, совершившие насильственные преступления, и проблемы их психологической коррекции / К.Ф. Зыкова // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. № 4. 2013.
9. Демидова-Петрова Е.В. О содержании криминологической политики борьбы с преступностью несовершеннолетних / Е.В. Демидова-Петрова // Мониторинг правоприменения. № (4). 2016. С. 47–51.
10. Лелеков В.А. Криминологический анализ преступлений несовершеннолетних против собственности / В.А. Лелеков, Е.В. Кошелева // Российский следователь. № 13. 2015.
11. Демидова-Петрова Е.В. Предупреждение преступности несовершеннолетних: мониторинг региональной практики / Е.В. Демидова-Петрова // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. № 4 (83). 2017. С. 64–72.
12. Анисимов А.Г. Криминологическая характеристика молодежной корыстно-насильственной преступности и ее предупреждение (на примере Восточно-Сибирского региона): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Г. Анисимов. Саратов. 2016.
13. Шуняева В.А. Криминологическая политика профилактики преступности несовершеннолетних: утопия или необходимость / В.А. Шуняева // Социально-экономические явления и процессы. № 6 (10). 2015.
14. Царахова Н.В. Наркотизм как форма девиации в молодежной субкультуре: социологический анализ. автореф. дис. ... на канд. соц. наук / Н.В. Царахова. Майкоп. 2017. 27 с.

¹⁸ <https://pravo.ru/news/view/141400/>

¹⁹ Снижение численности осужденных связано с декриминализацией ряда норм уголовного закона и расширением спектра наказаний, не связанных с изоляцией от общества. В частности, речь идет о нормах статей: 95 74, 79, 107, 108, 109, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 128, 129, 138, 139, 158, 159, 161, 162, 163, 164, 166, 168, 174, 174.1, 175 (редакция от 07.03.2011 № 26-ФЗ); статей 49, 50, 53, 53.1, 56, 61, 62, 69, 71, 72, 73, 76.1, 79, 80, 82.1, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121, 122, 123, 124, 125, 126 (редакция от 07.12.2011 № 420-ФЗ); статей 79, 121, 122, 240, 241 (редакция от 29.02.2012 № 14-ФЗ); статей 158, 159 (редакция от 29.11.2012 № 207-ФЗ); статьи 228 (редакция от 03.12.2012 № 231-ФЗ, вступивших в силу с 01.01.2013); статей 222, 223 (редакция от 30.12.2012 № 306-ФЗ, № 308-ФЗ, № 312-ФЗ); статей 74, 79, 80 (редакция от 28.12.2013 № 380-ФЗ, № 381-ФЗ, № 432-ФЗ); статей 54, 222, 223 (редакция от 24.11.2014 № 370-ФЗ, № 371-ФЗ); статьи 116 (редакция от 03.07.2016 (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.07.2016); статьи 116 (редакция от 07.02.2017 № 8-ФЗ) УК РФ.

Мониторинг законодательства об особо охраняемых природных территориях и об охране и использовании объектов животного мира

Добрецов Д. Г.¹

Ключевые слова: биоразнообразие, животный мир, незаконная охота, реинтродукция, прокуратура, утверждение границ, уголовный кодекс, экологическое преступление, охотхозяйственное соглашение, особо охраняемая природная территория, государственная экологическая экспертиза, Рамсарская конвенция, биосферный резерват, заповедник, ЮНЕСКО, должностное лицо, законность, совершенствование законодательства, правовая коллизия, коррупционный риск.

Аннотация. Особо охраняемые природные территории позволяют решать разнообразные природоохранные задачи, в частности, способствовать поддержанию популяций диких животных, в том числе редких и находящихся под угрозой исчезновения видов. Надлежащая организация охотничьего хозяйства также сказывается на состоянии охраны животного мира. Развитое российское законодательство не в полной мере гармонизировано с международными актами в этой сфере, имеются резервы совершенствования федеральной и региональной нормативной правовой базы. Отсутствие точно определенного порядка создания и реорганизации особо охраняемых природных территорий, придания им статуса биосферных резерватов порождает коллизии внутри национального законодательства, его противоречия Севильской стратегии для биосферных резерватов 1995 г. Требуют правового регулирования отношения в области охраны водно-болотных угодий, охраняемых Рамсарской конвенцией 1971 г. Для предотвращения фактической приватизации охотничьих угодий нуждаются в корректировке установленные законодательством об охоте порядок и сроки заключения охотхозяйственных соглашений. Отсутствие в ряде субъектов Российской Федерации законов, регулирующих порядок распределения разрешений на охоту между физическими лицами, порождает коррупционные риски. Необходимо изменить статью 258¹ Уголовного кодекса Российской Федерации, предусмотрев в качестве субъектов указанного преступления лиц, использующих свое служебное положение, и предусмотрев ответственность за его совершение группой лиц по предварительному сговору.

DOI: [10.21681/2226-0692-2018-1-25-30](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2018-1-25-30)

В 2017 г. исполнилось сто лет со дня создания первого в истории России заповедника: 29 декабря 1916 г. (11 января 1917 г. по новому стилю) в Забайкалье был создан Баргузинский соболиный заповедник, положивший начало формированию системы особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ). 16 сентября 1921 г. был издан Декрет Совета Народных Комиссаров «Об охране памятников природы, садов и парков»² – фактически первый правовой акт, узаконивший заповедное дело как особую форму деятельности, не связанную с хозяйственным освоением природных богатств. Однако попытки использовать ООПТ для хозяйственных нужд предпринимались вплоть до издания Постановления Совмина РСФСР от 05.06.1962 № 769 «Об утверждении Положения о государственных

заповедниках РСФСР, находящихся в ведении Главного управления охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР»³.

На сегодняшний день в России действует развитая система законодательства об ООПТ. Общие положения правового регулирования режима ООПТ закреплены в разделе IX Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Системообразующим законодательным актом в этой сфере является Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Закон об ООПТ). Нормы, регулирующие вопросы охраны и режима использования ООПТ, содержатся также в Земельном, Водном, Лесном, Градостроительном кодексах Российской Федерации, Законе Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», Федеральном законе от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Фе-

² Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1921 г. Управление делами Совнаркома СССР, М., 1944. С. 813–814.

³ СПС «КонсультантПлюс».

¹ Добрецов Денис Григорьевич, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Российская Федерация, г. Москва.
E-mail: denisdobretsov@mail.ru

дерации», иных законах, а также значительном массиве подзаконных нормативных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов.

Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года⁴ к основным задачам, решение которых необходимо для достижения целей государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности страны, отнесено расширение мер по сохранению биологического разнообразия, в том числе редких и исчезающих видов растений, животных и других организмов, среды их обитания, а также развитие системы ООПТ. Доля ООПТ федерального, регионального и местного значения в общей площади территории Российской Федерации определена в качестве одного из основных индикаторов оценки состояния экологической безопасности.

Таким образом, полагаем, что качество и полнота нормативного правового регулирования в рассматриваемой сфере оказывает влияние не только на развитие общественных отношений в области охраны соответствующих территорий и объектов, но формирует систему мер, направленных на решение перспективных общегосударственных природоохранных задач.

Опыт последних десятилетий показывает, что для стабильного существования системы ООПТ в Российской Федерации необходимо решить ряд существенных проблем правового регулирования в этой области, угрожающих реализации основных задач создания ООПТ, снижающих уровень защищенности расположенных на ООПТ природных объектов и систем, с учетом того, что в последние годы в условиях экономического кризиса и антропогенная нагрузка на ООПТ существенно увеличилась [19].

В связи с изложенным, законодательство в данной сфере нуждается в совершенствовании как с позиций необходимости устранения пробелов и противоречий в его собственных положениях и между актами федерального и регионального уровней, так и с точки зрения его гармонизации с требованиями международных актов, на что многократно обращали внимание российские правоведы [2, 4].

Одним из направлений деятельности на ООПТ является охрана объектов животного мира, в том числе отнесенных к категории редких и исчезающих. Система ООПТ создала в Российской Федерации основу сохранения ключевых местообитаний этих животных. Содействие восстановлению находящихся в опасности видов является одним из обязательств (п. «f» ст. 8), взятых на себя Российской Федерацией как стороной Конвенции о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 05.06.1992)⁵.

В России действует Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов живот-

ных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года⁶. Кроме того, разработаны и осуществляются стратегии сохранения отдельных редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных – амурского тигра, дальневосточного леопарда, снежного барса, белого медведя, зубра, сахалинской кабарги. Реализуется программа по восстановлению (реинтродукции) переднеазиатского леопарда на Кавказе.

В основе системы правовой охраны животного мира в России лежат положения Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире». Кроме того, нормы, регулирующие отношения в этой сфере, содержатся в федеральных законах от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и др., Лесном кодексе Российской Федерации. Различные аспекты правового регулирования в данной сфере стали предметом исследования российских ученых в области экологического права [3, 11, 13, 15, 23].

Одним из ключевых условий, обеспечивающих функционирование ООПТ, охрану и использование объектов животного мира, является точное и неукоснительное исполнение законодательства в этой сфере [21]. Особое значение для поддержания режима законности в рассматриваемой области правоотношений имеет работа органов прокуратуры [1, 20].

В результате проведенных в 2015 г. – первом полугодии 2017 г. проверок исполнения законодательства об особо охраняемых природных территориях, охране животных и объектов животного мира прокурорами выявлено 30 тыс. нарушений, на незаконные правовые акты принесено 1,6 тыс. протестов, внесено 5,1 тыс. представлений, в суды предъявлено свыше 4,9 тыс. заявлений (исков) на сумму более 132 млн. руб. По требованиям прокуроров к дисциплинарной и административной ответственности привлечено 5,5 тыс. лиц. По материалам прокурорских проверок возбуждено 180 уголовных дел⁷.

Анализ работы органов прокуратуры позволяет проследить наметившуюся в последние годы тенденцию роста числа выявляемых прокурорами нарушений законов в сфере охраны животного мира. В 2014 г. их было выявлено 8690, в 2015 г. – 7280, в 2016 г. – 11 980 (прирост за 2 года – 38%)⁸.

Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации (далее – Академия) принимает активное участие в исследовании вопросов прокурорского надзора за исполнением законов об ООПТ и животном мире. Результаты проведенных в 2014–2016 гг. исследований состояния законности и прокурорского надзора за исполнением законов в сфере охраны объектов животного

⁴ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176.

⁵ Российская Федерация ратифицировала Конвенцию в 1995 г. (Федеральный закон от 17.02.1995 № 16-ФЗ «О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии»).

Текст Конвенции: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/biodiv.shtml.

⁶ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.02.2014 № 212-р.

⁷ Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1275006/>. Дата доступа: 27.12.2017.

⁸ Данные сводных отчетов по Российской Федерации по форме ОН (511) «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

мира и среды их обитания, содержащие анализ действующего законодательства и предложения по его совершенствованию, нашли отражение в целом ряде научных работ [16, 17, 18, 19, 22]. Нами также было опубликовано несколько статей по данной тематике [5, 6, 7, 8].

Приступая к анализу действующего законодательства об ООПТ и животном мире, прежде всего заметим, что согласно преамбуле Закона об ООПТ эти территории представляют собой участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

Статьи 8, 14, 19, 23, 26 Закона об ООПТ, посвященные порядку создания ООПТ, фактически не содержат норм, формализующих данную деятельность уполномоченных органов либо отсылающих к подзаконному нормативному правовому акту, определяющему последовательность и содержание соответствующих процедур. Действующим федеральным законодательством также не предусмотрена процедура изменения режима особой охраны ООПТ, их границ. Отсутствие единого порядка создания и реорганизации ООПТ приводит к правовым коллизиям. Например, организация ООПТ, утверждение их границ, площадей и режима особой охраны осуществляются с учетом Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (далее – Закон об экологической экспертизе), согласно ст. 11, 12 которого материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса ООПТ, являются объектами государственной экологической экспертизы (далее – ГЭЭ). Однако в Законе об ООПТ отсутствуют нормы о необходимости проведения ГЭЭ в указанном случае или отсылающие к Закону об экологической экспертизе. Отметим также, что законодательством не предусмотрено наложение каких-либо ограничений на осуществление хозяйственной деятельности на проектируемой ООПТ. Поскольку процесс создания ООПТ, в особенности государственных природных заповедников и национальных парков, обычно довольно длительный, продолжение на соответствующей территории хозяйственной деятельности может приводить к деградации ценных природных комплексов и объектов. Полагаем, что для решения названных проблем необходимо дополнить Закон об ООПТ положениями, определяющими основания создания, реорганизации и упразднения (ликвидации) ООПТ, устанавливающими ограничения на осуществление хозяйственной деятельности на территориях, где планируется создание ООПТ, указывающими на необходимость обязательного проведения ГЭЭ проектов изменения границ и ликвидации ООПТ. Соответствующие изменения следует внести в Закон об экологической экспертизе. Также требуется разработать и принять подзаконный нормативный правовой акт, детально регламентирующий порядок создания и реорганизации ООПТ.

В соответствии с п. 1 ст. 10 Закона об ООПТ статус государственных природных биосферных заповедников имеют государственные природные заповедники, которые входят в международную систему биосферных резерватов. Вместе с тем международное понятие «биосферный резерват» не аналогично понятию «государственный природный биосферный заповедник». Более того, в соответствии с Севильской стратегией для биосферных резерватов 1995 г. (далее – Севильская стратегия) таковыми могут быть любые категории ООПТ, в то время как российское законодательство прямо предусматривает организацию биосферных резерватов только в форме государственных природных биосферных заповедников. Следует заметить, что основной задачей государственных природных биосферных заповедников является осуществление глобального экологического мониторинга. Концепция биосферных резерватов⁹ предполагает зонирование их территории, две зоны из которых предназначены для осуществления хозяйственной деятельности, и только ядро – основная зона – заповедно. Такое зонирование территории заповедников противоречит основным принципам законодательства об ООПТ, согласно которым режим всех ООПТ, а особенно государственных природных заповедников, допускает хозяйственную деятельность только в виде исключения. Законом об ООПТ предусмотрено понятие биосферного полигона, т.е. территории, присоединенной к государственным природным биосферным заповедникам в целях проведения научных исследований, государственного экологического мониторинга, а также апробирования и внедрения методов рационального природопользования, не разрушающих окружающую среду и не истощающих биологические ресурсы. При этом Закон об ООПТ только допускает возможность установления дифференцированного режима особой охраны и использования биосферного полигона в отличие от международного подхода к строгому функциональному зонированию [2]. Конкретный режим особой охраны территории биосферного полигона устанавливается Минприроды России в соответствии с положением о государственном природном биосферном заповеднике, частью которого он является. Кроме того, Федеральным законом от 03.07.2016 № 254-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» было внесено изменение в п. 2 ст. 10 Закона об ООПТ, устанавливающее, что в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации биосферные полигоны могут быть созданы на части территории государственных природных заповедников. Это положение фактически является одним из способов уменьшения площади государственных природных заповедников, так как создание биосферного полигона означает кардинальное изменение режима их охраны – разрешение на этих участках ведения хозяйственной деятельности, включающей строительство капитальных объектов, связанных с развитием познавательного туризма, физической культуры и спорта. С точки зрения

⁹ Разработана в 1974 г. рабочей группой Программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера».

Севильской стратегии биосферный полигон может являться частью или буферной, или переходной зоны в границах биосферного резервата, однако в российском законодательстве нет четкого определения понятия биосферного полигона и определения правового режима этой территории. Соглашаясь с мнением А.А. Вороновой [2], полагаем, что необходимо привести федеральное законодательство о биосферных резерватах в соответствие с международными правовыми требованиями, для чего в Законе об ООПТ:

- определить понятие биосферного резервата, цели и задачи образования, соотнести понятия биосферного резервата и государственного природного биосферного заповедника, закрепить, что биосферные резерваты могут быть образованы на разных категориях ООПТ, установить обязательность зонирования биосферных резерватов;
- уточнить понятие биосферного полигона, его место в системе функционального зонирования биосферного резервата и его правовой режим, включая зонирование его территории, определить, что биосферный полигон не может быть образован на землях государственных природных заказников, в заповедной и особо охраняемой зонах национальных парков;
- внести соответствующие изменения в существующие положения о государственных природных биосферных заповедниках, национальных парках (которые присвоен статус биосферных резерватов), биосферных полигонах.

Пунктом 3 ст. 94 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что порядок отнесения земель к землям ООПТ федерального значения, порядок их использования и охраны устанавливаются Правительством Российской Федерации на основании федеральных законов. До настоящего времени соответствующие подзаконные нормативные правовые акты не приняты. Это, в свою очередь, затрудняет реализацию органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления полномочий по определению статуса земель ООПТ регионального и местного значения.

По-прежнему неурегулированным остается правовое положение обладающих международным статусом водно-болотных угодий, охраняемых Рамсарской конвенцией 1971 г., объектов Всемирного природного наследия ЮНЕСКО и др. Отсутствие специальных норм в российском законодательстве вызывает целый ряд проблем: не все территории, подпадающие под действие международных правовых актов, обладают статусом ООПТ, следовательно, не имеют закрепленного на законодательном уровне правового режима охраны; соотношение полномочий федеральных и региональных органов по управлению международными ООПТ не урегулировано. В результате Российская Федерация не во всех случаях обладает необходимыми правовыми мерами для выполнения взятых на себя международных обязательств в данной сфере¹⁰. Полагаем, что необходи-

мо внести в законодательство изменения, закрепляющие правовой статус таких территорий.

Отечественное законодательство, регулирующее общественные отношения в сфере охраны и использования объектов животного мира развивалось неравномерно. Незначительные изменения в Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» вносились, начиная с 2003 г., в общей сложности 20 федеральными законами. Что касается охоты и сохранения охотничьих ресурсов, то специальный законодательный акт в этой сфере был принят только в 2009 г. и вызвал неоднозначную реакцию со стороны правоприменителей ввиду имевшихся в нем недостатков. В результате в Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об охоте) были внесены поправки семнадцатью федеральными законами, положения одной из его статей были признаны несоответствующими Конституции России постановлением Конституционного Суда РФ от 25.06.2015 № 17-П.

Представляется важным также высказать предложения по изменению законодательства об охоте, применение которого оказывает влияние на сохранение объектов животного мира. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 27 Федерального закона об охоте, с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями заключаются охотхозяйственные соглашения на срок от двадцати до сорока девяти лет. В соответствии с ч. 3 ст. 71 указанного закона юридические лица, индивидуальные предприниматели, у которых право долгосрочного пользования животным миром возникло на основании долгосрочных лицензий на пользование животным миром в отношении охотничьих ресурсов до дня его вступления в силу, при исполнении ими условий таких лицензий вправе заключить охотхозяйственные соглашения в отношении охотничьих угодий, указанных в договорах о предоставлении в пользование территорий или акваторий, без проведения аукциона на право заключения охотхозяйственных соглашений на срок сорок девять лет. Норма о таком сроке была включена в Федеральный закон об охоте в 2017 г.¹¹ и стала завершающим элементом заложенной в законодательство об охоте системы, обеспечивающей нынешним держателям долгосрочных лицензий на пользование животным миром возможность фактически пожизненно закрепить за собой охотничьи угодья, получить преимущества при предоставлении лесных участков в соответствии с действующим лесным законодательством, не допустить иных лиц к перераспределению этих территорий. Согласимся с мнением Д.Б. Горохова [3] о том, что заключение охотхозяйственного соглашения за пределами срока ранее выданной лицензии не соответствует смыслу частей 1 и 2 статьи 71 Федерального закона об охоте и направлено на обход

<http://www.council.gov.ru/activity/activities/roundtables/72872/>. Дата доступа: 27.12.2017.

¹¹ Федеральный закон от 29.07.2017 № 224-ФЗ «О внесении изменения в статью 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹⁰ См.: официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа:

применения норм его статей 2, 10, 25, 27, 28. В связи с изложенным представляется необходимым внести изменения в Федеральный закон об охоте, закрепив условие, что при заключении охотхозяйственного соглашения с держателями ранее выданных долгосрочных лицензий срок охотхозяйственного соглашения не может превышать период действия лицензии.

Частью 6 ст. 31 Федерального закона об охоте предусмотрено, что порядок распределения разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях, устанавливается законом субъекта Российской Федерации. Анализ нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации показал, что соответствующие законы приняты только 46 из них¹², в двух – Ивановской и Тюменской областях – соответствующие нормы закреплены только постановлениями правительства этих субъектов. Полагаем, что в целях снижения коррупционных рисков в рассматриваемой сфере отношений субъектам Российской Федерации необходимо принять законы, устанавливающие соответствующий порядок. Наличие утвержденных приказом Минприроды России от 01.12.2017 № 646 методических рекомендаций по данному вопросу проблему, очевидно, не решает, поскольку они не носят обязательного характера.

Экологические преступления, посягающие на объекты животного мира, особенно отнесенные к редким и находящимся под угрозой исчезновения видам, способны оказать существенное влияние на биологическое разнообразие не только в нашей стране, но и в мире в целом, поскольку в ряде случаев уничтожение всего нескольких особей может привести к гибели целых популяций. В связи с этим полагаем, что состояние законности в сфере охраны животного мира зависит, помимо прочих факторов, от полноты и качества уголовно-правового регулирования. Исследованию данной тематики посвящено значительное количество работ отечественных ученых [9, 12, 23].

На наш взгляд, следует, например, обратить внимание на пробельность диспозиции ст. 258¹ Уголовного

кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) «Незаконная добыча и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации». Так, в качестве специального субъекта преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 258¹ УК РФ, указано должностное лицо, тогда как ч. 2 ст. 258 УК РФ «Незаконная охота» – лицо, использующее свое служебное положение [Карабанова, 14]. Очевидно, что использовать свое служебное положение могут и иные лица: работники зоопарков, заповедников и иных особо охраняемых природных территорий, научных организаций, специальных мест передержки, содержания и разведения животных, не относящиеся к числу должностных лиц; лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением [10]. Отметим также, что в ч. 3 ст. 258¹ УК РФ законодатель не предусмотрел такого квалифицирующего признака, как совершение преступления группой лиц по предварительному сговору, как это сделано в ч. 2 ст. 258 УК РФ, лишь закрепив повышенную ответственность за совершение указанного деяния организованной группой [Тимошенко, 14]. В связи с изложенным полагаем необходимым внести изменения в ч. 2 и 3 ст. 258¹ УК РФ, предусмотрев в качестве субъектов указанного преступления лиц, использующих свое служебное положение, и предусмотрев ответственность за его совершение группой лиц по предварительному сговору.

Очевидно, что приведенные рекомендации по корректировке действующего законодательства ни в коей мере не могут претендовать на однозначность и тем более не носят исчерпывающего характера. Вместе с тем полагаем, что они могут способствовать решению задач сохранения объектов животного мира и среды их обитания, в том числе особо охраняемых природных территорий.

*Рецензент: Атагимова Эльмира Исамудиновна, кандидат юридических наук, советник Аппарата Государственной Думы Российской Федерации, Российская Федерация, г. Москва.
E-mail: atagimova75@mail.ru*

¹² В республиках Адыгея, Башкортостан, Калмыкия, Карелия, Крым, Мордовия, Хакасия, Саха (Якутия), Кабардино-Балкарской, Удмуртской и Чувашской республиках; Алтайском, Забайкальском, Камчатском, Красноярском краях; Амурской, Архангельской, Астраханской, Владимирской, Волгоградской, Вологодской, Воронежской, Ивановской, Иркутской, Калининградской, Кировской, Костромской, Курганской, Курской, Ленинградской, Липецкой, Магаданской, Московской, Мурманской, Нижегородской, Новгородской, Оренбургской, Пензенской, Псковской, Ростовской, Саратовской, Сахалинской, Свердловской, Смоленской, Ульяновской, Челябинской областях.

Литература

1. Винокуров, А.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере экологической безопасности / Винокуров А.Ю. // Национальная безопасность в экологической сфере: проблемы теории и практики. Сборник материалов Международной научно-практической конференции. Чебоксары, 14–15 апреля 2017 г. Ответственный редактор: Н.В. Хураскина. Чебоксары, 2017. С. 333–341.
2. Воронцова, А.А. Гармонизация законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях с нормами международного экологического права как одно из направлений российской государственной экологической политики / А.А. Воронцова // Экологическое право. 2016. № 4. С. 33–37.
3. Горохов, Д.Б. Длительные правоотношения в сфере охотничьего хозяйства: проблемы совершенствования федерального законодательного регулирования / Д.Б. Горохов // Журнал российского права. 2017. № 10. С. 91–103.
4. Грипп Э.Х. Особо охраняемые природные территории регионального значения: необходимость унификации и гармонизации федерального законодательства / Э.Х. Грипп, Ю.Х. Яхина // Мир юридической науки. 2017. № 3. С. 31–35.
5. Добрецов, Д.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, охоте и сохранении охотничьих ресурсов в республике Крым и городе федерального значения Севастополе / Д.Г. Добрецов, М.М. Какителашвили // Законодательство и экономика. 2017. № 3. С. 54–60.
6. Добрецов, Д.Г. Состояние прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства в Российской Федерации / Д.Г. Добрецов, М.М. Какителашвили // Закон и время. 2016. № 7. С. 39–41.
7. Добрецов, Д.Г. Мониторинг преступности в сфере охраны и использования объектов животного мира // Мониторинг правоприменения. 2016. № 2. С. 68–76.
8. Добрецов, Д.Г. Состояние законности и деятельность органов российской прокуратуры в сфере охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных / Д.Г. Добрецов, М.М. Какителашвили // Закон и время. 2016. № 2. С. 40–44.
9. Дубовик, О.Л. Экологические преступления: комментарий к гл. 26 Уголовного кодекса РФ. М.: Спарк, 1998. 352 с.
10. Жевлаков, Э.Н. Проблемы применения нормы об ответственности за незаконные добычу и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу РФ и (или) охраняемым международными договорами РФ / Э.Н. Жевлаков // Уголовное право. 2014. № 1. С. 26–32.
11. Законодательное обеспечение охраны животного мира: монография / Е.Л. Минина, С.А. Боголюбов, Ю.А. Тихомиров [и др.] ; отв. ред. Н.А. Духно, С.А. Боголюбов. М.: Юрид. ин-т МИИТ, 2016. 258 с.
12. Лопашенко, Н. А. Экологические преступления : уголовно-правовой анализ / Н. А. Лопашенко. М. : Юрлитинформ, 2009. 352 с.
13. Мониторинг законодательства о лесах и животном мире: научно-практическое пособие / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ИД «Юриспруденция», 2011. 352 с.
14. Охрана объектов животного мира: правовые и организационные аспекты: сб. науч. трудов / под общ. ред. А.Ю. Винокурова. М.: РИТМ, 2016. 240 с.
15. Правовое регулирование использования и охраны биологических ресурсов : науч.-практич. пособие / С.А. Боголюбов, Е.А. Галиновская, Д.Б. Горохов [и др.] ; отв. ред. Е.Л. Минина. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2016. 328 с.
16. Проблемы исполнения законодательства об охране животного мира: сб. материалов круглого стола (10.04.2015, г. Москва) / под общ. ред. Н.В. Субановой; Ген. прокуратура Российской Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015. 132 с.
17. Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, охоте и сохранении охотничьих ресурсов. Научный доклад. / Научное обеспечение деятельности органов прокуратуры в 2015 году: сб. науч. докл. Вып. 4 / под общ. ред. О.С. Капинус; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. 276 с. С. 6–38.
18. Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, охоте и сохранении охотничьих ресурсов: пособие / [Иголина Н.А. и др.]; Ген. прокуратура Российской Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015. 76 с.
19. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об особо охраняемых природных территориях и объектах: методические рекомендации / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011.
20. Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: пособие / под общ. ред. А.В. Паламарчука. М., 2014. 335 с.
21. Русин, С.Н. Правовые основы взаимодействия органов государственной власти, граждан и общественных объединений при осуществлении экологического контроля (надзора) / С.Н. Русин // Мониторинг правоприменения. 2014. № 1. С. 34–36.
22. Состояние законности в сфере охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных. Информационно-аналитический обзор; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2014. 85 с.
23. Старшинов, М.Е. Мониторинг состояния дел в сфере лесного браконьерства и законодательные решения по его предупреждению / М.Е. Старшинов // Мониторинг правоприменения. 2015. № 1. С. 12–15.



Противодействие незаконной миграции в системе специальных мер профилактики экстремизма

Ульянов М. В.¹

Ключевые слова: миграционная политика, административное выдворение, экстремизм, прокурорский надзор, органы внутренних дел, административная ответственность, субъекты профилактики, межнациональные отношения, иностранный гражданин, фиктивная постановка на учет, арендодатель, некоммерческая организация.

Аннотация. Учитывая особенности правового регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, которое строится на концепции «замещающей миграции», количество иностранных мигрантов в стране будет только возрастать. Исходя из этого, особое значение приобретают меры, направленные на противодействие незаконной миграции, которые в полной мере относятся к числу специальных мер профилактики экстремизма. В этом смысле особое место среди субъектов профилактики экстремизма занимает прокуратура, осуществляющая надзор за исполнением законодательства о межнациональных отношениях, к предмету которого относится исполнение миграционного законодательства. В статье уделяется внимание наиболее распространенным нарушениям миграционного законодательства, в числе которых фиктивный миграционный учет, привлечение к трудовой деятельности незаконных мигрантов. Кроме того, проводится анализ правоприменительной практики субъектов профилактики в сфере регулирования миграции.

DOI: 10.21681/2226-0692-2018-1-31-35

Включившись в процессы международной миграции, Российская Федерация превратилась в один из мировых центров притяжения людских ресурсов. Нормативно-правовое регулирование миграционных процессов в нашей стране строится на основе идеи «замещающей миграции», обоснованной в докладе отдела народонаселения Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам 2001 г. по теме «Замещающая миграция: является ли она решением проблем сокращения численности и старения населения?» [7] и закрепленной в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года².

Исходя из данной установки, отечественное миграционное законодательство развивается в сторону либерализации миграционных правоотношений. Смягчение миграционного режима выражается в расширении межгосударственной практики безвизового режима, введении уведомительного порядка обязательных регистрационных процедур, упрощении порядка получения разрешений на занятие трудовой, предпринимательской и образовательной деятельностью, упразднении норм квотирования на наем иностранной рабочей силы [3, с. 319, 320], которое, несмотря на массу недостатков, вы-

ступало одной из форм ограничения миграционных потоков.

Существенное влияние на реализацию миграционной политики нашей страны оказывают международные организации, в числе которых такие крупные акторы, как Международная организация по миграции (МОМ) и Международная организация труда (МОТ). Примером такого воздействия можно назвать запущенный Всемирным Банком в 2010 г. проект МИРПАЛ (англ. MiRPAL, Migration and Remittances Peer-Assisted Learning), целью которого является сотрудничество с государственными структурами постсоветского пространства и, прежде всего, Российской Федерации, направленное на отработку моделей управления миграционными потоками. Еще одной задачей сети МИРПАЛ является подготовка предложений по стратегии миграционной политики Российской Федерации на долгосрочную перспективу.

Секретариатом проекта МИРПАЛ является Фонд «Миграция XXI век» (Москва). В соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» Фонд поддержки социальных проектов «Миграция XXI век» 27 марта 2015 г. был включен в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. С октября 2016 г. Фонд «Миграция XXI век» осуществляет свою деятельность в рамках президентского гранта³.

² Указ Президента РФ от 09.10.2007 № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 15.10.2007. № 42. Ст. 5009.

³ См. URL: <http://mirpal.org/fond.html>; http://web.worldbank.org/archive/website01419/WEB/0__CON-8-1.HTM; В реестр неком-

¹ Ульянов Михаил Владимирович, кандидат юридических наук, научный сотрудник отдела НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Российская Федерация, г. Москва.
E-mail: m.ulyanov2@yandex.ru

Обусловленный сложившимися подходами миграционной политики рост миграционных потоков из-за пределов страны, а также переселение граждан Российской Федерации внутри страны в центральные и южные регионы создают риски возникновения межэтнических конфликтов. К числу уже произошедших конфликтов, получивших большой общественный резонанс, можно отнести погромы на московских рынках в 2001 г., массовые беспорядки в селе Яндыки Астраханской области в 2005 г., в районе «Бирюлево Западное» г. Москвы в 2013 г., перманентные земельные конфликты, имевшие место в Кабардино-Балкарии и Ставропольском крае.

Необходимо сказать и о том, что в центрах миграционного притока (Москве, Московской области и Санкт-Петербурге) традиционно отмечаются высокие показатели количества зарегистрированных преступлений экстремистской направленности.

Исходя из этого, важнейшее место в системе профилактики экстремизма получают специальные меры, применяемые МВД России, ФСИН России, ФСБ России, ФССП России, Следственным Комитетом Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации. К их числу в полной мере относится противодействие незаконной миграции, так как миграционные процессы выступают одним из определяющих элементов причинного комплекса экстремистской правонарушаемости. Это находит свое отражение в организационно-распорядительных и информационно-аналитических документах указанных ведомств.

По справедливому замечанию В.В. Меркурьева, с учетом кризисных явлений вопросы противодействия незаконной миграции как одного из условий профилактики экстремизма и терроризма приобрели сейчас чрезвычайную актуальность [1, с. 45].

В рамках указанной деятельности правоохранительными органами проводятся проверки исполнения миграционного законодательства на объектах строительства, торговли, сферы обслуживания, где задействованы трудовые мигранты. Основными выявляемыми нарушениями являются, во-первых, постановка на фиктивный миграционный учет иностранных граждан и, во-вторых, привлечение к трудовой деятельности иностранных граждан, незаконно находящихся на территории Российской Федерации.

Сведения об этой работе лишь отчасти позволяют представить масштабы правонарушаемости в сфере соблюдения миграционного законодательства и объемы нелегальной международной миграции. Так, органами внутренних дел в 2017 г. выявлено 6 406 граждан другого государства или лиц без гражданства, совершивших преступления, предусмотренные ст. 327 УК РФ (подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков) (в 2014 г. – 8 419, 2015 г. – 7 567, 2016 г. – 5 741)⁴. Именно

мерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, включен Фонд поддержки социальных проектов «Миграция XXI век». URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/v-reestr-nekommercheskih-organizacij-vypolnyayushchih-funkcii-inostrannogo-agenta-3>.

⁴ Сведения о лицах, совершивших преступления за январь-декабрь 2016 г. по форме федерального статистического наблюдения

по этой статье правоохранительными органами квалифицируется использование иностранными гражданами поддельных миграционных документов.

Наибольшим профилактическим эффектом обладает механизм административного выдворения за пределы страны, депортации и реадмиссии иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации незаконно. При этом за последние несколько лет показатели количества выдворений и депортаций снизились. Если в 2016⁵ г. сотрудниками полиции выдворено и депортировано 60 042 иностранных гражданина, то в 2015 г. их количество составляло 117 493 (2014 г. – 139 034). Если в 2016 г. направлено 229 013 представлений о закрытии въезда, то в 2015 г. был закрыт въезд 481 404 иностранным гражданам и лицам без гражданства (в 2014 г. – 682 893)⁶.

Такое снижение обусловлено в первую очередь объективными факторами, связанными с интеграционными межгосударственными процессами и упрощением миграционных регистрационных процедур. Тем не менее, эффективности использования инструмента административного выдворения препятствуют проблемы, связанные с установлением личности отдельных иностранных граждан, страны выезда, оформлением соответствующих документов, что нередко приводит к длительному содержанию выдворяемых лиц в центрах временного содержания иностранных граждан.

В связи с этим отмечаются факты самовольного оставления территории спецучреждений иностранцами. Так, в июне 2017 г. Центр временного содержания иностранных граждан МВД по Республике Мордовия покинули два гражданина Республики Азербайджан, ранее отбывавшие наказание за совершение грабежей. Впоследствии один из них был задержан⁷.

Особое место среди субъектов профилактики экстремизма занимает прокуратура, осуществляющая надзор за исполнением законодательства о межнациональных отношениях, к предмету которого относится в том числе исполнение миграционного законодательства [1, с. 45].

Основаниями для вмешательства органов прокуратуры зачастую становятся многочисленные случаи фиктивной постановки на миграционный учет⁸.

Так, в 2017 г. в ходе проведенных проверок в Калужской области прокуратурой устанавливались факты заключения фиктивных браков с иностранными гражданами за вознаграждение. При этом супруги совместно не проживают, совместного хозяйства не ведут, общих

№ 2-ЕГС (492), утвержденной Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 02.07.2012 № 250.

⁵ Сведения за 2017 г. отсутствуют.

⁶ Сведения по миграционной ситуации в Российской Федерации за 2015 год. URL: http://www.fms.gov.ru/about/activity/stats/Statistics/Statisticheskie_svedeniya_po_migracionno/1/ (дата обращения: 16.02.2016). Статистические сведения по миграционной ситуации. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya> (дата обращения: 30.03.2017).

⁷ URL: http://info-rm.com/2017/06/30/v_noskve_zaderzhali_sbezhashego_v_nordovii_grazhdanina_azerbajdzhana.html/.

⁸ Справка Генеральной прокуратуры Российской Федерации о состоянии законности в сфере межнациональных отношений и противодействия экстремистской деятельности в 2017 году.

детей не имеют. По искам прокуроров судами выносились решения о признании браков с иностранными гражданами недействительными и их аннулировании, соответствующая информация об этом направлялась в органы миграционного контроля⁹.

Заключение фиктивных браков с гражданами Российской Федерации стало распространенным способом незаконной легализации иностранных граждан на территории страны. Основная цель заключения браков – желание иностранных граждан получить в упрощенном порядке вид на жительство, а впоследствии и гражданство Российской Федерации.

В целях недопущения подобных случаев по искам прокуроров ограничивается доступ к Интернет-ресурсам, содержащим коммерческие объявления об оказании услуг по фиктивной постановке на регистрационный учет иностранных граждан [4, с. 188].

Прокуратура реагирует также на случаи неисполнения территориальными органами МВД России обязанностей в сфере противодействия незаконной миграции¹⁰. В частности, в деятельности участковых уполномоченных выявляются факты:

- ненадлежащей организации работы по ведению паспортов административных участков, списочного учета постоянно проживающих на административном участке иностранных граждан и лиц без гражданства;
- отсутствия проверок мест регистрации иностранных граждан, что создает предпосылки к бесконтрольному нахождению иностранных граждан на территории страны;
- бездействия при незаконной регистрации в так называемых «резиновых квартирах».

Следует отметить, что наличие явных недостатков в работе органов внутренних дел отчасти связано и с недостатками законодательного регулирования.

Так, по нашему мнению, требует совершенствования механизм контроля за законностью пребывания иностранных граждан. Как известно, в настоящее время большое количество иностранных граждан получают в наем жилье у частных лиц, что особенно характерно для городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Эти факты приняли массовый характер, несмотря на установленную законодательством ответственность за грубые нарушения предусмотренных запретов. В частности, за нелегальную сдачу жилья в наем предусмотрена уголовная ответственность по ст. 198 (Уклонение физического лица от уплаты налогов, сборов и (или) физического лица – плательщика страховых взносов от уплаты страховых взносов) УК РФ, или административная – по ст. 122 (Неуплата или неполная уплата сумм налога (сбора, страховых взносов) Налогового кодекса Российской Федерации). Кроме того, за фиктив-

ную постановку на учет предусмотрена уголовная ответственность по ст. 322³ (Фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации), а за нарушение правил пребывания – административная по ст. 18⁹ (Нарушение правил пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства) КоАП.

Однако с учетом того, что право распоряжаться имуществом принадлежит исключительно правообладателю, законодательством не предусмотрена обязанность арендодателя извещать (уведомлять) органы внутренних дел о предоставлении жилых помещений как гражданам Российской Федерации, так и иностранным гражданам.

Кроме того, в соответствии со ст. 674 ГК РФ договор найма подлежит обязательной регистрации только в случае его заключения на срок не менее одного года. Арендодатели же во избежание дополнительных обременений заключают договоры на более короткие сроки, которые затем пролонгируются. Таким образом, информация о нанимателях ни участковым уполномоченным, ни в миграционные подразделения органов внутренних дел не поступает. Это, без лишнего преувеличения, представляет угрозу общественной безопасности. Например, террористический акт в Петербургском метрополитене в апреле 2017 г. был совершен человеком, который проживал в городе на съемной квартире без регистрации.

По нашему убеждению, данный пробел должен быть устранен путем введения в главу 19 (Административные правонарушения против порядка управления) КоАП статьи, предусматривающей ответственность за непредставление арендодателем сведений (информации) в органы внутренних дел о лицах, получивших жилье в наем, независимо от срока аренды. Такое уведомление должно поступать либо местному участковому уполномоченному, либо в местный отдел по вопросам миграции МВД России, возможно посредством Портала государственных услуг Российской Федерации. Уклонение от уведомления уполномоченных органов о лицах, находящихся в арендуемом помещении, в виде непредставления сведений о них должно повлечь ответственность в виде штрафа в размере не менее ста тысяч рублей.

На иную группу проблем правоприменительной практики в сфере профилактики экстремистской деятельности указывает анализ нарушений, выявляемых прокурорами в деятельности должностных лиц Следственного комитета Российской Федерации при расследовании уголовных дел о преступлениях экстремистской направленности.

Прежде всего этого касается фактов длительного непринятия следователями процессуальных решений по сообщениям о преступлениях экстремистской направленности и необоснованного направления материалов проверок в другие следственные органы, что приводит к истечению сроков давности привлечения к уголовной ответственности и безнаказанности лиц, совершивших преступления.

Кроме того, не всегда исполняются обязанности по осуществлению уголовного преследования в разум-

⁹ Иностранец уговорил женщину на фиктивный брак ради российского гражданства // <http://www.kaluga-poisk.ru/novosti-kaluga/zakon/inostranets-ugovoril-zhenschinu-na-fiktivnyy-brak-radi-rossiyskogo-grazhdanstva>.

¹⁰ Справка Генеральной прокуратуры Российской Федерации о состоянии законности в сфере межнациональных отношений и противодействия экстремистской деятельности в 2017 году.

ный срок. Так, в Оренбургской области расследование уголовного дела, возбужденного по факту создания и руководства организацией «Ата Жолы», посягающей на права и свободы граждан, длилось свыше 20 месяцев. Весь этот период участники секты продолжали привлекать к участию в деструктивной организации новых adeptов, проводили вызывающие психические расстройств обряды и занимались псевдоцелительством.

Кроме того, отмечаются случаи, когда фактически экстремистские преступления квалифицируются следственными органами как бытовые. Кроме того, особенно высокой латентностью обладает противоправная деятельность экстремистских организаций и сообществ [2, с. 47].

При проведении профилактических мероприятий прокуроры руководствуются приказом Генерального прокурора Российской Федерации № 119 от 05.03.2018 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по исполнению требований Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации». Характер специальных мер профилактики экстремизма обусловлен прежде всего специфическими особенностями того или иного региона Российской Федерации, связанными с характером миграционных процессов.

Так, если экстремистские проявления в Москве и Московской области детерминированы массовым притоком населения в целом, в том числе иностранных граждан, то, например, в Краснодарском крае миграционная обстановка характеризуется оттоком местного населения и прибытием для постоянного места жительства граждан из сопредельных республик Северо-Кавказского федерального округа [6, с. 82].

Например, неурегулированные вопросы землепользования и земельно-имущественных отношений, как было отмечено выше, являются одним из источников межэтнической напряженности в Ставропольском крае. В 2017 г. прокуратурой принимались меры по недопущению эскалации конфликтных ситуаций в ряде населенных пунктов края.

С целью недопущения возникновения конфликтов на межнациональной и межконфессиональной почве органами прокуратуры организована реализация комплекса профилактических мероприятий, в том числе проведение рабочих встреч, совещаний с лидерами религиозных общин, этнических диаспор, общественных

организаций, органами государственной власти и местного самоуправления [5, с. 159, 186].

Региональные различия отражаются и на формах индивидуальной профилактики, которая включает в себя действия по недопущению трансформации бытовых конфликтов в этнические. Это касается случаев, когда при возникновении угрозы конфликта представители местных администраций и правоохранительных органов выезжают на место возникшей социальной напряженности между этническими группами, участвуют во встречах со сторонами конфликта и сходах граждан, проводят повторные поездки в целях ликвидации последствий конфликта. Такие действия предпринимались, например, при урегулировании конфликта в г. Невинномысске Ставропольского края в декабре 2012 г., когда был убит житель Кочубеевского района. Активную роль в этом сыграли органы прокуратуры г. Невинномысска.

В заключение необходимо отметить, что субъектами профилактики экстремистской деятельности вполне осознается наличие взаимосвязи современных миграционных процессов и экстремистских проявлений. В числе основных факторов, препятствующих эффективности противодействия незаконной миграции можно назвать характер и динамику миграционных процессов в стране и отдельных ее регионов, недостатки законодательной регламентации миграционного режима, просчеты правоприменительной практики и др.

Кроме того, хотелось бы заострить внимание на предлагаемых нами мерах законодательного характера, направленных на совершенствование системы профилактики экстремистской деятельности:

- ▶ необходимость установления административной ответственности за непредставление арендодателем сведений (информации) в органы внутренних дел о лицах, получивших жилье в наем. При этом уведомление арендодателя должно поступать местному участковому уполномоченному и в местный отдел по вопросам миграции МВД России;
- ▶ внесение в Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» нормы, предусматривающей безусловное выдворение иностранных граждан, которые были привлечены к уголовной ответственности на территории России, после отбытия ими уголовного наказания.

Рецензент: Меркурьев Виктор Викторович, доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом прокурорского надзора и укрепления законности в сфере федеральной безопасности, межнациональных отношений и противодействия экстремизму НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: nii@agprf.org

Литература

1. Меркурьев В.В., Гладков И.В. Прокурорский надзор в противодействии экстремизму // Государственная служба. 2012. № 4 (71). С. 44–48.
2. Меркурьев В.В., Гладков И.В., Соколов Д.А. Деятельность международных террористических и экстремистских организаций как источник угрозы национальной безопасности России // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2011. № 4 (24). С. 48–55.
3. Никитенко И.В. Криминологическое обеспечение миграционной безопасности азиатской части России: уголовно-правовые и криминологические аспекты: дис. ... докт. юрид. наук 12.00.08. Хабаровск, 2014.
4. Паламарчук А.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сети Интернет. // Генеральная прокуратура Российской Федерации. М., 2017. 360 с.
5. Теоретические основы предупреждения преступности на современном этапе развития российского общества: монография / П.В. Агапов, Г.В. Антонов-Романовский, В.К. Артеменков и др. М.: Проспект, 2016. 656 с.
6. Ульянов М.В. Миграционные процессы в системе детерминации преступлений экстремистской направленности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. М., 2017.
7. Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations? URL: <http://www.un.org/esa/population/publications/migration/migration.htm> (дата обращения: 01.03.2018).



Цифровизация в праве и правоприменении

Карцхия А. А.¹

Ключевые слова: цифровые технологии, правовые технологии, частное право, интеллектуальная собственность, интеллектуальные права, правоприменение.

Аннотация. В статье рассматриваются правовые аспекты применения цифровых технологий в новых условиях цифровой экономики, а также новые вызовы для традиционных институтов частного права, включая институт интеллектуальной собственности. Современное общество находится на этапе глобального перехода к новому технологическому укладу, особенности которого определяются не только изменениями в технологиях, но и состоянием общественных институтов. Появление, создание и широкое практическое применение революционных технологий (искусственный интеллект, дополненная реальность, технологии блокчейн, аналитические структуры на основе Big Data, самоуправляемые системы Smart Everything и др.) формирует новую «цифровую экосистему», в которой не может остаться неизменной система права, особенно частного права, также как и формы и способы правоприменения. Автор предлагает свой подход к оценке состояния «цифровизации» права и правоприменения и возможных способов адаптации правовых институтов в условиях цифровых технологий и процессов.

DOI: [10.21681/2226-0692-2018-1-36-40](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2018-1-36-40)

1. Цифровая революция и право

В настоящее время современное общество находится на этапе глобального перехода к новому технологическому укладу, связанному с «цифровой экономикой» и «цифровой революцией», особенности которых определяются не только изменениями в технологиях, но и в не меньшей (если не в большей) степени состоянием общественных институтов, включая формы и модели экономической организации, механизмы государственного управления, а также общественные системы ценностей и идеологии.

Стремительное развитие революционных преобразований привело к новому технологическому укладу на основе цифровых технологий (цифровой революции), последовательно формирующей новую социальную, экономическую, политическую и правовую реальность, в основе которой лежит так называемая «цифровизация» производства и общественных процессов в целом.

Цифровые технологии создают новую реальность, отличную от того физического мира в котором мы живем. Часто разрыв между реальным и цифровым миром не дает нам использовать всю доступную информацию, производимую множеством «умных» устройств по всему миру. Для преодоления этого разрыва и в целях более полной реализации человеческого потенциала применяются технологии дополненной реальности (augmented reality, AR). AR представляет собой набор технологий,

добавляющий к физическому миру цифровые данные и изображения. По оценкам экспертов², технология AR затронет все отрасли экономики и самые разные организации, а в ближайшем будущем – изменит процессы образования, принятия решений, условий конкуренции, производства продуктов и управления цепочками создания стоимости. Технология AR станет новым интерфейсом между человеком и машиной, мостом между цифровым и физическим миром – тому примеры такие цифровые гиганты, как Amazon, Facebook, General Electric.

Новая цифровая реальность уже сегодня проявляется в широком применении высокоскоростного Интернета и индустриального Интернета (Internet of things), интегрированных промышленных сетей и искусственного интеллекта, внедрении киберфизических систем и нейротехнологий с принципиально новым механизмом взаимодействия человека и робототехнического устройства, а также в применении сервисов автоматической идентификации, сбора и обработки глобальных баз данных (Big Data), облачных сервисов и вычислений (Cloud computing), «умных» робототехнических комплексов (Smart everything), в развитии социальных сетей, разнообразных IT-платформ и сервисов в цифровой среде.

Цифровые технологии все шире используются в сфере права и правоприменения, что проявляется в широком распространении электронно-цифровой подписи

² М. Портер, Дж. Хеппелманн, Руководство по дополненной реальности // Harvard Business Review Russia, 4 декабря 2017.

¹ Карцхия Александр Амиранович, кандидат юридических наук, профессор РГУ нефти и газа имени Губкина, Российская Федерация, г. Москва. E-mail: arhz50@mail.ru

и предоставлении государственных услуг в электронном виде, развитием Интернет-торговли и Интернет-услуг, появлении правовых Интернет-платформ, позволяющих подготовить простые правовые документы (формы завещания, исковых заявлений, простые формы договоров и запросов), проведении онлайн-аукционов по оказанию юридических услуг и онлайн медиации (е-медиация – разрешение споров через Интернет), анализе и систематизации судебных решений. Новейшие технологии в значительной степени освобождают юристов от рутинной работы.

Цифровые технологии в совокупности с усовершенствованной аналитикой данных и процессов служат технологическими драйверами цифровых инноваций, которые определяют глобальные трансформации современного мира, формируют вектор основного технологического, экономического и социального развития в современную эпоху. Цифровое пространство становится не только информационным полем обмена и получения информации в сети Интернет, но и превращается в инструмент для регулирования экономики и права, государственного управления. Можно говорить о «цифровизации права», т. е. использовании новых технологий в целях оптимизации процессов и правоотношений с помощью цифровых технологий, а также создании новой цифровой реальности, которая также требует правового регулирования или присутствия уполномоченного государством регулятора.

Цифровая революция породила наряду с позитивными тенденциями и негативные факторы, такие как: клиповое мышление, новые риски и угрозы для человека, увеличение безработицы³, а также формирование и распространение особой сферы преступлений – киберпреступности⁴. Безопасность в цифровом пространстве (кибербезопасность) – один из острых вопросов правового регулирования, что связано с появлением новых видов преступлений, например, в Интернет-банкинге (кражи денежных средств с банковских счетов с использованием программных средств – эксплойтов), финансово мотивированные хакерские атаки с вымогательством денег, DDoS кибератаки, использующие уязвимости программного обеспечения для проведения атак на вычислительные системы и электронные устройства по всему миру с целью вымогательства денежных средств⁵.

Сегодня цифровая экономика является данностью, а цифровая трансформация традиционных компаний и отраслей, революция в управленческих технологиях, изменения в системе государственного управления в связи с глобальной цифровизацией, социальные аспекты цифровой экономики – это области практиче-

ского применения новой волны технологической революции сегодняшнего дня⁶.

Современные государства все больше переходят на цифровые способы управления в виде «электронного правительства» («электронного государства») под влиянием необходимости сокращать административные расходы и повышать эффективность реализуемых программ, а также в силу повышения требований граждан к качеству и доступности государственных услуг во взаимодействии с государственными органами посредством Интернет-технологий так же легко, как с банками или Интернет-магазинами.

Лидеры электронного правительства (Великобритания, Сингапур) в настоящее время переходят к следующему этапу трансформации системы предоставления государственных услуг – к так называемой стадии «цифрового правительства», которая подразумевает полный перевод услуг в цифровой формат от обращения за этими услугами до их исполнения и достижение такого положения дел, когда ведомственные процессы опираются преимущественно на данные, а не на документы. Россия в последние годы достигла существенного прогресса в реализации действующей концепции электронного правительства, предусматривающей предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме параллельно другим каналам. Достижения включают:

- › многофункциональные центры и функционирующий Единый портал государственных услуг;
- › формирование системы межведомственного электронного взаимодействия;
- › развитие базовых государственных информационных ресурсов (национальных баз данных);
- › предоставление общих сервисов, например, идентификации и аутентификации, и сведений из платежных систем⁷.

Информационные и коммуникационные технологии, как отмечается в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы⁸, оказывают существенное влияние на развитие традиционных отраслей экономики и стали составной частью современных управленческих систем во всех отраслях экономики, сферах государственного управления, обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка. Развитие технологий сбора и анализа данных, обмена ими, управления производственными процессами осуществляется на основе внедрения когнитивных технологий, их конвергенции с нано- и биотехнологиями. Значительное увеличение объема данных, источниками и средствами распространения которых являются промышленные и социальные

³ Карцкия А.А. Цифровой императив: новые технологии создают новую реальность // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права, № 8, 2017. С. 17–26.

⁴ Савенко А.Н. Противодействие киберпреступности в финансово-кредитной сфере как вектор обеспечения глобальной безопасности // Государство и право, № 10, 2017. С. 5–18.

⁵ Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA) 2017. European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol), 2017. P. 10. Available: <http://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment-iocta-2017>.

⁶ Выступление Д.А. Медведева на VI Московском международном форуме «Открытые инновации». Сколково, 17 октября 2017 г. URL: <http://government.ru/news/29668/>.

⁷ Цифровое правительство 2020. Перспективы для России. Всемирный Банк, Институт развития информационного общества, 2016. С. 8–9. URL: <http://www.iis.ru/docs/DigitalGovernmentRussia2020RUS.pdf>

⁸ Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы утверждена Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. №203. URL: www.kremlin.ru.

объекты, различные электронные устройства, приводит к формированию новых технологий. Повсеместное применение таких технологий способствует развитию нового этапа экономики – цифровой экономики и образованию ее экосистемы. Ярким примером кардинального изменения конфигурации мировой конъюнктуры под влиянием цифровой экономики является тот очевидный факт, что крупнейшие мировые компании ТЭК активно теснятся новыми лидерами из цифровой экономики – Microsoft, Apple, Facebook, Amazon.

Характерно, что в Стратегии даются определения понятиям «цифровая экономика» и «экосистема цифровой экономики». Цифровая экономика определяется как хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг. Экосистема цифровой экономики представляет собой партнерство организаций, обеспечивающее постоянное взаимодействие принадлежащих им технологических платформ, прикладных Интернет-сервисов, аналитических систем, информационных систем органов государственной власти Российской Федерации, организаций и граждан.

Главным способом обеспечения эффективности цифровой экономики, по замыслу Стратегии, становится внедрение технологии обработки данных, что позволит уменьшить затраты при производстве товаров и оказании услуг. При этом конкурентным преимуществом на мировом рынке обладают государства, отрасли экономики которых основываются на технологиях анализа больших объемов данных. Повсеместное внедрение иностранных информационных и коммуникационных технологий, в том числе на объектах критической информационной инфраструктуры, усложняет решение задачи по обеспечению защиты интересов граждан и государства в информационной сфере.

2. Цифровой инструментарий в праве и правоприменении

Разработкой новых правовых механизмов с использованием цифрового инструментария активно занялось Правительство РФ в русле принятой программы «Цифровая экономика российской Федерации»⁹.

В частности, Департамент проектной деятельности Правительства РФ предложил свои концептуальные подходы к разработке нетрадиционных механизмов решения актуальных проблем российского права, среди которых названы: устаревшее, непрозрачное и избыточное регулирование; возможность неоднозначного толкования правовых норм; затянутые сроки рассмотрения

дел и коррупция. Решить эти проблемы предлагается с помощью современных технологий и искусственного интеллекта, используя опыт Франции в создании электронных кодексов. Первоначально цифровизация правовой системы должна обеспечить выявление устаревших, неработающих, а также неэффективных и неоднозначных норм в общем массиве правовых актов и актов правоприменения. В результате может потребоваться корректировка конкретных правовых норм или разработка общих рекомендаций по «качественному нормотворчеству». В последующем предлагается создание «электронных кодексов», «единых нормативных документов, различные части которых принимаются различными уровнями власти в соответствии с их компетенцией». Речь идет о создании государственных электронных справочно-правовых систем – каталогов действующих нормативных правовых актов и формировании на их основе онлайн-кодексов для официального опубликования всех новых нормативных актов. Дальнейшая правовая цифровизация – это создание автоматизированной системы поддержки правовых решений (СППР) на основе искусственного интеллекта, включая сервисы автоматизированной генерации документов по типовым делам. Одновременно должна быть разработана система управления рисками для компьютерного анализа судебных актов для выявления ошибок и коррупционной составляющей. Каким образом СППР на основе искусственного интеллекта будет соотноситься с ГАС «Правосудие», в предложенной концепции не говорится¹⁰. Поддерживая идею создания электронных кодексов для ускорения нормотворчества и выявления противоречий на стадии проекта нормативного правового акта, обсуждается возможность в рамках СППР генерирования проектов судебных решений на основе скана искового заявления для типовых дел – аналогично взысканию долгов ЖКХ или просроченных кредитов (председатель ОКЮР А. Нестеренко).

Важной является юридическая техника составления нормативных документов (чёткость, понятность, структурированность документа, отсутствие внутренних противоречий и т. д.) – еще одно поле деятельности для применения цифровых технологий и искусственного интеллекта, которые могут радикально улучшить качество нормативных документов и сократить сроки их разработки и согласования.

Проблемы цифровизации права широко обсуждались и на VI Московском международном форуме «Открытые инновации» (Сколково, 17 октября 2017 г.). *Выступая на форуме, Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев¹¹ отметил, что цифровизация меняет не только образ жизни людей, но и принципы работы традиционных отраслей экономики: энергетики, транспорта, машиностроения. В силу этого государством инициирован диалог с бизнесом по пяти направлениям: нормативные акты, кадры, образование, формирование исследовательских компетенций и технических заделов,*

⁹ Постановление Правительства РФ от 28 августа 2017 г. № 1030 «О системе управления реализацией программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*, 04.09.2017, № 36, ст. 5450.

¹⁰ Судебный процессор // *Коммерсант*, 13.11.2017.

¹¹ Доклад Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева на VI Московском международном форуме «Открытые инновации» (Сколково, 17 октября 2017 г.). URL: <http://government.ru/news/29668/>.

информационная инфраструктура и информационная безопасность. Цифровизация – это вопрос конкурентоспособности самого бизнеса, и в ближайшие годы возникнут новые динамичные цифровые компании при сравнительно небольших затратах, прежде всего, в сфере транспортных и логистических услуг, здравоохранении, образовании, финансовых технологиях, «умной» городской среде, современном аграрном производстве и других направлениях. Цифровизация также меняет подходы к государственному управлению и правовому регулированию. Возникает целый ряд проблем в области интеллектуальных прав, защиты личной, персональной информации, связанных с трансграничным характером абсолютного большинства сервисов, когда порой невозможно отследить юрисдикцию и правила, по которым действуют такие компании. По мере развития технологий Интернета вещей возникнет вопрос о готовности граждан, критической инфраструктуры и государства к тому, чтобы такого рода деятельность контролировалась извне, в том числе за счёт использования зарубежных цифровых платформ. Новые технологии, такие, например, как блокчейн, способны радикально трансформировать юридические операции, связанные с учётом и подтверждением данных, с использованием контрактов. И при этом в силу своей природы они не могут принадлежать одной стране или группе стран. Вместе с тем при всякой трансформации возникает и много пены, о чём тоже сейчас говорят. Бум на рынке криптовалют, другие инициативы на базе блокчейна при отсутствии чётких правил способны сгенерировать довольно серьёзные риски, за которые не могут отвечать децентрализованные, а тем более анонимные игроки.

Скорость технологических изменений требует, отмечается в докладе Д.А. Медведева, от регуляторов большей гибкости. Барьеров, в том числе нормативных, должно быть как можно меньше. Оценивать новые нормативные требования необходимо с точки зрения задач цифровизации. Сегодня уже очевидно, что нормотворчество не будет успевать за ростом технологий. Но это не означает отказ от регулирования как такового.

Ряд отраслей в наибольшей степени подверглись «цифровизации»: банковская сфера, Интернет-торговля (услуги), робототехника и процессы на ее основе, Интернет вещей, телекоммуникации и инновационные разработки и др.

В банковской сфере, к примеру, активно обсуждаются такие практические темы, как цифровые банковские гарантии на базе распределенных реестров (блокчейн), удаленная идентификация клиентов с использованием технологии блокчейн, автоматическая проверка документов по аккредитиву (с соответствующим изменением бизнес-процессов), юридическое признание российской электронной подписи за рубежом, ответственность сторон при ошибке в алгоритме смарт-контракта и др. Криптографическая защита информации становится ключевым вопросом цифрового экосистемного пространства (киберпространства), что отражается в разработке соответствующих стандартов и правил, включая международный стандарт ISO/IEC 10118-3 (с

участием российских разработчиков и включение российской хэш-функции Стрибог).

Исключительная важность решения проблем цифровизации экономики подтверждена поручением Президента Российской Федерации: как указано в сообщении ТАСС¹², до 1 июля 2018 года Правительству РФ совместно с ЦБ в рамках реализации программы «Цифровая экономика» обеспечить внесение в законодательство РФ изменений о регулировании публичного привлечения денежных средств и криптовалют путем размещения токенов по аналогии с регулированием первичного размещения ценных бумаг. Президент также поручил Правительству РФ и ЦБ РФ установить требования к организации и осуществлению производства, основанного на принципах криптографии в среде распределенных реестров (майнинг), включая регистрацию хозяйствующих субъектов, осуществляющих такую деятельность, а также определение порядка ее налогообложения. Президентом РФ дано поручение до 20 декабря 2017 г. представить предложения по созданию на базе Банка России специальной регуляторной площадки (т. н. «песочницы», англ. “sandbox”) для апробации инновационных финансовых технологий, продуктов и услуг до установления правил регулирования отношений, связанных с их применением на финансовом рынке.

3. Выводы и возможные перспективы в сфере правоприменения

Использование цифровых технологий и искусственного интеллекта в системе нормотворчества и правоприменения, бесспорно, является назревшей необходимостью. Однако не следует пренебрегать многолетним опытом, накопленным существующей системой российских органов правоприменения, а также системой учета и каталогизации нормативных правовых актов. Речь идет не только о системе ГАС «Правосудие», но и об опыте Министерства юстиции Российской Федерации, осуществляющего мониторинг правоприменения, ведение Государственного реестра нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти Министерства юстиции Российской Федерации. Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации осуществляет ведение банка данных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (НПА ФОИВ), его каталогизацию и использование справочно-правовой системы «Эталон Плюс». Применение цифровых технологий в праве и правоприменении должно использовать уже имеющийся положительный и многоаспектный национальный опыт.

В условиях нового подхода к «цифровизации» права и правоприменения следует признать необходимость нового взгляда на правовые институты в эпоху информационного общества и цифровых технологий, последовательной адаптации традиционных правовых механизмов к новым реалиям. Возникает принципи-

¹² Сообщение ТАСС от 14.11.2017. URL: <http://tass.ru/ekonomika/4726268>.

альный вопрос о формировании «цифрового права» как совокупности норм или цифровых стандартов в форме компьютерных программ, алгоритмов или математических решений, общих стандартов криптографии. Это тем более актуально, что уже обсуждаются вопросы об «электронном лице» (искусственном интеллекте), «цифровом имуществе», «цифровых транзакциях», «смарт-контрактах» как новых категориях права¹³. Эти элементы уже могут представлять собой структурные элементы новой структуры «цифровой экосистемы» наряду с традиционной общепринятой системой права и правоприменения. Возможно ли новое регулирование в рамках классических правовых категорий гражданского или иных отраслей права или требуется кардинально новый подход к праву и правоприменению – это, возможно, самый актуальный вопрос современной правовой повестки дня.

Вместе с тем, одним из центральных вопросов процесса адаптации правового регулирования к по-

требностям современного цифровой экосистемы, несомненно, будет оценка возможностей правового института интеллектуальной собственности, и в частности: признание или не признание творческого характера результатов деятельности искусственного интеллекта, а, следовательно, и признание за ним интеллектуальных прав на такие результаты; возможность автоматического контроля с использованием робототехники или искусственного интеллекта за соблюдением авторских прав и прав изобретателей в процессе использования авторских произведений, изобретений, товарных знаков, программ для ЭВМ или баз данных в гражданском обороте, а также основания и пределы ответственности искусственного интеллекта за нарушение интеллектуальных прав либо иных прав граждан. Эти и многие другие вопросы права и правоприменения ждут своего решения в условиях уже складывающейся цифровой экосистемы.

Рецензент: Марков Алексей Сергеевич, доктор технических наук, старший научный сотрудник, профессор МГТУ им. Н.Э.Баумана, Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: a.markov@bmstu.ru

Литература

1. Выступление Д.А. Медведева на VI Московском международном форуме «Открытые инновации». Сколково, 17 октября 2017 г.
2. М. Портер, Дж. Хеппелманн, Руководство по дополненной реальности // Harvard Business Review Russia, 4 декабря 2017.
3. Карцхия А.А. Цифровой императив: новые технологии создают новую реальность // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. № 8. 2017. С. 17–26.
4. Цифровое правительство 2020. Перспективы для России. Всемирный Банк, Институт развития информационного общества, 2016.
5. Савенко А.Н. Противодействие киберпреступности в финансово-кредитной сфере как вектор обеспечения глобальной безопасности // Государство и право. № 10. 2017. С. 5–18.
6. Савельев А.И. Некоторые правовые аспекты использования смарт-контрактов и блокчейн-технологий по российскому праву // Закон. № 5. 2017. С. 94–117.



¹³ Савельев А.И. Некоторые правовые аспекты использования смарт-контрактов и блокчейн-технологий по российскому праву // Закон. № 5. 2017. С. 94–117.

Проблемы жизнедеятельности инвалидов в социуме мегаполиса¹

Мальшиев М. Л., Успенская Т. Н.²

Ключевые слова: социальная сфера; жизнедеятельность; социальная защита; инфраструктура; качество жизни; включенность инвалидов в труд, образование, быт и досуг, преодоление изоляции; безбарьерная среда.

Аннотация. Интеграция инвалидов в общество – это не только и не столько терапевтические меры, сколько комплекс социальных мероприятий, призванный максимально приблизить инвалида во всех смыслах к полноценному существованию в обществе и направлена на налаживание и восстановление утраченных инвалидами связей в обществе, на включенность его в труд, быт и досуг, на преодоление изоляции. Это также предоставление условий для получения одинакового для инвалидов и здоровых людей образования, успешного устройства инвалидов на работу с достойной оплатой, проведения досуга и другие.

Целью данной статьи является комплексный анализ результатов исследования проблем современной социальной политики в отношении инвалидов в городе Москве, их интеграции в общество, оценить уровень и качество их жизни.

В статье рассматриваются ключевые проблемы осуществления современной социальной политики в отношении москвичей-инвалидов, направленной на улучшение качества их жизни, использование знаний, опыта и трудового потенциала как важного ресурса экономического роста страны, а также создание эффективной и отвечающей современным запросам людей системы социальной помощи и поддержки граждан, полноценное, эффективное и максимально безболезненное ее практическое внедрение.

Социологическая оценка результатов экспресс-исследования позволила выявить как положительные, так и отрицательные аспекты текущего состояния уровня и качества жизни инвалидов. В качестве информационной базы выступили данные социологического опроса, который осуществлялся Центром мониторинговых исследований ГАУ ИДПО ДТСЗН г. Москвы в июне-июле 2016 года. Всего в исследовании приняли участие 1276 человек. По половозрастному составу они распределились следующим образом: женщин 59,6% (760 человек), мужчин – 40,4% (516 человек) в возрасте от 18 до 94 лет.

Результаты анализа материалов исследования позволили сформулировать конкретные рекомендации по системной реализации мер, способствующих эффективной интеграции инвалидов в социум, активнее участвовать в образовании, занятости и социальной жизни, уменьшая изолированность и разные формы зависимости.

DOI: [10.21681/2226-0692-2018-1-41-49](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2018-1-41-49)

Постановка проблемы. В странах мира более миллиарда человек живут с какой-либо формой инвалидности. Из них почти 200 миллионов испытывают серьезные трудности в своей жизнедеятельности. Численность инвалидов постоянно растет. Это происходит в связи со старением населения – пожилые люди в повышенной степени подвержены риску инвалидности, а также из-за глобального роста хронических состояний, таких как сердечно-сосудистые болезни, психические заболевания, диабет и другие.

Как показывает анализ научной литературы [1, 3, 6, 7, 8, 9], интеграция инвалидов в общество направлена на налаживание и восстановление утраченных инвалидами связей в обществе, на включенность их в труд, быт и досуг, на преодоление изоляции. Таким образом, интеграция – это не только и не столько медико-терапевтические меры, сколько комплекс социальных мероприятий, призванный максимально приблизить инвалида к полноценной жизни в обществе. Основные меры по обеспечению интеграции инвалидов – это предоставление условий для получения одинакового для инвалидов

¹ Статья подготовлена на основе данных блиц-опроса «Изучение процессов интеграции инвалидов города Москвы в общество и выявление основных факторов, влияющих на этот процесс», который осуществлялся Центром мониторинговых исследований ГАУ ИДПО ДТСЗН г. Москвы в июне-июле 2016 года. Выборка составила 1276 респондентов.

² Статья подготовлена на основе данных блиц-опроса «Изучение процессов интеграции инвалидов города Москвы в общество и выявление основных факторов, влияющих на этот процесс», который осуществлялся Центром мониторинговых исследований ГАУ ИДПО ДТСЗН г. Москвы в июне-июле 2016 года. Выборка составила 1276 респондентов.

³ **Мальшиев Михаил Львович**, доктор социологических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института социологии ФНИСЦ РАН, Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: anpi_2006@mail.ru

Успенская Татьяна Николаевна, доктор экономических наук, руководитель Центра мониторинговых исследований ГАУ Института дополнительного профессионального образования ДТСЗН г. Москвы, Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: tuspenskaya@soc-education.ru

и здоровых людей образования, успешного устройства инвалидов на работу с достойной оплатой, проведения досуга и другие.

В декабре 2016 года международное сообщество отметило 10-ю годовщину с момента принятия Конвенции о правах инвалидов².

Российская Федерация ратифицировала Конвенцию о правах инвалидов в 2012 году³. Реализация ее положений предполагает обеспечение инвалидов условиями для преодоления ограничений жизнедеятельности и создание для них возможности для участия в жизни общества наравне с другими.

Город Москва в соответствии с общегосударственной политикой постоянно реализует мероприятия, направленные на поддержку и содействие инвалидам в решении вопросов их жизнедеятельности.

В столице проживает около 1,2 миллиона людей с инвалидностью, что составляет около 10% от общей численности населения. Среди них – 76% инвалидов нетрудоспособного возраста, 21% трудоспособного возраста, 3% – детей-инвалидов. В структуре инвалидности: лица I группы составляют 6,8%; II группы – 61,8%; III группы – 28,4%, дети-инвалиды – 3,0%⁴.

Основным практическим инструментом по осуществлению мер в отношении инвалидов являлась Государственная программа города Москвы «Социальная поддержка жителей города Москвы на 2012–2018 годы»⁵, включающая подпрограмму «Социальная интеграция инвалидов и формирование безбарьерной среды для инвалидов и других маломобильных групп населения».

Приведенные в статье данные – результат анализа материалов исследования, которое осуществлялось Центром мониторинговых исследований ГАУ ИДПО ДТСЗН г. Москвы в июне-июле 2016 года.

Исходя из изучения многих научных исследований российских и зарубежных ученых (см. список литературы), в основные направления нашей работы мы включили изучение мнения инвалидов: об уровне их информированности и доступе к информации; об участии в политической и общественной жизни и деятельности; доступности к образованию, трудовой деятельности и к объектам социальной инфраструктуры в городе, а также определение основных факторов, влияющих на процесс интеграции в общество лиц с инвалидностью.

Всего в исследовании приняли участие 1276 московских инвалидов. По половозрастному составу они распределились следующим образом: женщин 59,6%

(760 человек), мужчин – 40,4% (516 человек) в возрасте от 18 до 94 лет, что отражает генеральную совокупность лиц с инвалидностью в городе Москве.

Основную численность участников опроса составили инвалиды II (48,9%) и III (37,5%) групп инвалидности. Почти каждый седьмой (13,6%) из участников исследования являлся инвалидом I группы.

Основные результаты исследования по реализации Конвенции о правах инвалидов в г. Москве. В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст.29) инвалиду, как и каждому человеку, гарантируется свобода мысли и слова, право свободно искать, получать и распространять информацию любым законным способом, собираться для выражения своего мнения мирно проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, реализовывать наравне с другими свои избирательные права и участвовать в деятельности средств массовой информации. Эти права в полной мере относятся и к инвалидам.

Распространяя на инвалидов наравне со всеми права в части свободы выражения мнений и доступа к информации, Российская Федерация после ратификации Конвенции приняла ряд дополнительных мер для предоставления инвалидам возможности реализовать эти права, в том числе по созданию механизмов содействия им в преодолении барьеров для доступа к информации, обусловленных ограничениями жизнедеятельности. Сюда относятся⁶:

- обеспечение условий доступности для инвалидов по зрению официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сети «Интернет»;
- организация скрытого субтитрирования телевизионных программ общероссийских обязательных общедоступных телеканалов «Первый канал», «Телеканал «Россия» (Россия-1), «Телеканал «Россия-Культура» (Россия-К), «Телекомпания НТВ» и «Детско-юношеский канал «Карусель», канал «ТВ ЦЕНТР – Москва»;
- предоставление налоговых льгот при регистрации средств массовой информации, специализирующихся на выпуске продукции для детей, подростков и инвалидов, а также средств массовой информации образовательного и культурно-просветительного назначения;
- государством оказывается поддержка организациям, осуществляющим выпуск изданий для инвалидов и прежде всего для инвалидов по зрению.

С целью побуждения благотворителей и предпринимателей в сфере информации и предоставлении информационных услуг в доступных для инвалидов форматах государством оказывается государственная поддержка:

² Конвенция о правах инвалидов. Принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 г. № 61/106 [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902114181/> (дата обращения: 07.02.2018).

³ Федеральный закон от 3 мая 2012 г. № 46-ФЗ «О ратификации Конвенции о правах инвалидов» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902344657/> (дата обращения: 07.02.2018).

⁴ Сайт ФССГ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 07.02.2018).

⁵ Государственная программа города Москвы «Социальная поддержка жителей города Москвы на 2012–2018 годы». [Электронный ресурс]. URL: http://www.dszn.ru/activities/sotszashchita_v_tsifrah/gosudarstvennaya-programma-goroda-moskvy-sotsialnaya-podderzhka-zhiteley-goroda-moskvy-na-2012-2018/ (дата обращения: 07.02.2018).

⁶ Федеральный закон от 01.12.2014 № 419-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов». [Электронный ресурс]. URL: <http://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-01122014-n-419-fz-o/> (дата обращения: 07.02.2018).

- Всероссийскому фестивалю телевизионных программ и фильмов «Смотри на меня как на равного»;
- Российскому Интернет-форуму, в рамках которого обсуждаются вопросы организации равных возможностей для доступа в Интернет людей с ограниченными физическими возможностями и др.

Вместе с тем, несмотря на принимаемые меры, ответы респондентов свидетельствуют о недостаточности принимаемых мер.

Так, на вопрос: «Скажите, пожалуйста, знаете ли Вы, что Организацией Объединённых Наций принята Конвенция о правах инвалидов?» почти одна треть участников опроса (31,7%) ничего не слышали о Конвенции о правах инвалидов, чуть менее половины респондентов (48,1%) знают, что Конвенция принята, но не знакомы с ее содержанием. Таким образом, практически 80% (79,8%) респондентов не ознакомлены или даже не слышали о Конвенции ООН о правах инвалидов. И только одна пятая часть опрошиваемых (20,2%) дали ответ, что знают о принятии Конвенции и знакомы с ее содержанием.

Наибольшая доля ничего не слышавших о принятии Конвенции о правах инвалидов респондентов – лица старше 60 лет (41%) и, к сожалению, молодые люди до 20 лет (37,7%). Приблизительно пропорциональные доли ответов респондентов «знаю, но не ознакомился с ее содержанием» находятся в возрастных группах: 21–30; 41–50; 51–60; 60 и старше – от 49,1% до 51% соответственно.

Менее всего знают и знакомы с содержанием Конвенции лица в возрастных когортах: старше 60 лет (9,1%) и 51–60 лет (16,2%); более всего – в возрасте 31–40 лет (33,8%).

Следовательно, можно сделать вывод, что доступность информации и возможность получить разъяснение по отдельным направлениям прав инвалидов напрямую связана с возрастом; соответственно, технологии работы должны учитывать эти особенности.

Анализ ответов респондентов об их информированности о принятии «Конвенции о правах инвалидов» в зависимости от группы инвалидности, свидетельствует, что существенной разницы в ответах лиц с различной группой инвалидности не существует, почти во всех группах ответы укладываются в средних диапазонах. Следовательно, прямой зависимости наличия барьеров в доступе к информации от степени тяжести группы инвалидности, не прослеживается.

По мнению экспертов, информационные барьеры (недостаточность информационной работы на всех уровнях, доступность к информации) по-прежнему присутствуют в городе, зависят от возрастной когорты лиц с инвалидностью и ведут к явно недостаточному уровню осведомленности инвалидов о своих правах, возможностях, и, как следствие, ведут к социальной исключенности их из общества.

Анализ ответов участников исследования на вопрос: «Из каких источников Вы получаете информацию о социальной политике в отношении инвалидов?» показал, что основной площадкой для получения инфор-

мации, которая широко доступна для граждан с ограниченными возможностями, остается телевидение (62,8%).

Практически равные доли ответов респондентов (10,7% и 11,7%) получили такие источники информации, как «от специалистов системы социальной защиты» и «родственников, друзей и знакомых» соответственно. Еще одним источником информации, который, по мнению респондентов, играет существенную роль в информированности, являются газеты, журналы и другие печатные СМИ, так считает каждый двенадцатый участник опроса.

К сожалению, анализ ответов о получении информации о социальной политике в отношении инвалидов посредством Интернет-ресурсов показал низкие результаты их использования респондентами: все 3 варианта ответа, связанные с посещением сайтов, суммарно набрали лишь 4,5%.

Необходимо обратить на данный аспект особое внимание, так как вопрос приспособления сайтов органов государственной и муниципальной власти, учреждений и общественных организаций к потребностям инвалидов урегулирован законодательно, но не реализуется в достаточной мере.

Свобода выражения мнений и собственных убеждений – одно из положений, закрепленного в Конвенции о правах инвалидов. Поэтому вопрос: «Каким образом вы выражаете свое мнение по актуальным для Вас проблемам?» имеет важное значение для разработки политики и практических мер по расширению информационной доступности и форм выражения мнений и убеждений лиц с инвалидностью.

Результаты ответов на данный вопрос указывают, что более одной третьей доли респондентов (36,8%) выражают свое мнение по актуальным проблемам во время обсуждения их с друзьями и знакомыми, в том числе с коллегами по работе. Второй по значимости формой выражения мнений явилось общение и обсуждение в Интернет-сообществах (31,9%). Представляет интерес сравнительный анализ использования Интернет-технологий с предыдущим вопросом: 1/3 респондентов активно обсуждают проблемы в соцсетях, но при этом лишь 4,5% используют Интернет в целях получения информации по важным для себя вопросам; граждане хотят интегрироваться в общество, но при этом суммарно лишь 1/4 (25,8%) пишут обращения (7,5%), участвуют в опросах (16,8%) и тематических программах (0,7%).

Немаловажное значение имеет тот факт, что каждый шестой респондент (16,8%) выбрал такую форму выражения собственного мнения, как участие по своей инициативе в социологических исследованиях, на Интернет-портале «активный гражданин» и т. п. Это свидетельствует о высоком потенциале лиц с инвалидностью и их желании участвовать в процессах принятии решений по вопросам, непосредственно влияющих на их жизнь.

Учитывая вышесказанное, просматривается необходимость построения системной работы над вовлеченностью целевой аудитории в процессы преодоления барьеров в получении и использовании информации, а также способов выражения собственного мнения и

убеждений по проблемам инвалидов, выстраивать работу в формате диалога и взаимной ответственности.

Подтверждением этому служат ответы около 6% респондентов, выбравших вариант «Другое», которые заключается преимущественно в отсутствии выражения своего мнения («никак не выражаю», «свое мнение держу при себе», «не участвую»).

Несистемная информационная работа отражается и на доступности услуг для инвалидов. Один из вопросов в нашем исследовании посвящен выявлению информированности респондентов об услугах, предоставляемых учреждениями социальной сферы города.

Ответы на вопрос: «Скажите, пожалуйста, насколько хорошо Вы знаете о тех услугах, которые Вы можете получить в учреждениях социальной инфраструктуры?» распределились следующим образом.

Об услугах в любых учреждениях социальной сферы знают в полной мере или в общих чертах не менее половины опрошенных, причем минимальный суммарный показатель 52,1% относится к сфере образования – «знаком в общих чертах и знаком в полной мере с услугами в учреждениях образования». Чуть более 2/3 респондентов знают в полной мере или в общих чертах об услугах, предоставляемых учреждениями культуры и транспорта и связи – 65,5% и 67,3% соответственно.

Наилучшие результаты по такому же суммарному показателю осведомленности респондентов о социальных услугах, относятся к учреждениям социального обслуживания и здравоохранения – 84,6% и 79,3% соответственно.

Наименее доступными для информации об услугах (вариант ответа – «вообще не знают») являются, по мнению респондентов, учреждения образования и физкультуры и спорта – 26,9% и 21,8% соответственно.

Данный анализ позволяет сделать вывод о необходимости усиления информационной работы о предоставляемых услугах учреждениями социальной сферы и заслуживает отдельного рассмотрения на Координационном совете по делам инвалидов и других лиц с ограничениями жизнедеятельности при Мэре Москвы.

Участие лиц с инвалидностью в общественной и политической жизни страны и города, в котором они проживают, является одной из форм их интеграции в общество, включение в его социальную жизнь.

Однако, результаты ответов на вопрос: «В каких видах социально-активной деятельности Вы принимаете участие?» указывают, что респонденты довольно пассивны в выборе видов участия в общественной и политической жизни общества.

Безусловным лидером социально-активной деятельности является их участие в выборах на всех уровнях – 64,4% («голосую на выборах»). Каждый восьмой участник опроса (11,7%) участвует в деятельности общественных организаций; каждый пятнадцатый (6,7%) – участвует в деятельности самоорганизованных объединений граждан (ТСЖ, инициативные группы и др.).

Раскрывая содержание ответов варианта «Другое» (6,7%), можно сказать, что они, по сути, заменили вариант ответа – «затрудняюсь ответить» или «не принимаю участие ни в какой общественно значимой деятельности».

Анализируя социальную деятельность участников опроса по возрастам, необходимо отметить, что по видам деятельности к самым активным относятся следующие возрастные группы:

- ▶ голосуют на выборах – лица старше 60 лет (35,1%);
- ▶ участвуют в деятельности общественных организаций – лица старше 60 лет (31%), 21–30 лет (21,4%);
- ▶ участвуют в деятельности самоорганизованных объединений граждан – лица старше 60 лет (36,1%);
- ▶ принимают участие в массовых общественных инициативах – молодежь в возрасте 21–30 лет (29,3%);
- ▶ участвуют в деятельности государственных органов власти и местного самоуправления – лица в возрасте 41–50 лет (31,1%) и 21–30 лет (26,9%);
- ▶ целенаправленно занимаются благотворительной и волонтерской деятельности – лица в возрасте 21–30 лет (37,8%).

Таким образом, можно выделить три основные возрастные группы респондентов с наиболее активной жизненной позицией и участвующих в общественной и политической жизни общества города: молодежь в возрасте 21–30 лет, лица в возрасте 41–50 лет и люди старше 60 лет.

По нашему мнению, возрастные группы лиц с инвалидностью до 20 лет, с 30 до 40 лет, с 50 до 60 лет необходимо учитывать при планировании мероприятий по расширению вовлеченности их участия в общественной и политической жизни столицы. Одновременно требуется уделить особое внимание группе молодых инвалидов до 20 лет, которые продемонстрировали низкую вовлеченность в социальную жизнь общества, за исключением одной позиции – 14,6% из них принимают участие в массовых общественных инициативах.

В Российской Федерации признается право инвалидов, наравне с другими лицами, на образование на основе равенства возможностей без дискриминации, на всех уровнях и на протяжении всей жизни.

В 2012 году в России был принят адаптированный к положениям Конвенции о правах инвалидов новый Закон об образовании⁷, которым на органы власти всех уровней возложено создание необходимых условий для получения инвалидами без дискриминации и на протяжении всей жизни качественного образования, предусматривающий в том числе разработку дифференцированных образовательных стандартов и специальных образовательных программ, а также специальных учебников, учебных пособий и дидактических материалов, в том числе выполняемых шрифтом Брайля; специальных технических средств обучения коллективного и индивидуального пользования; обеспечение доступа в здания образовательных учреждений и другое.

Одно из направлений настоящего исследования касается изучения вопроса доступности образования по специализированным (адаптированным) для инвалидов программам.

⁷ Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ (последняя редакция). [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/ (дата обращения: 07.02.2018).

Анализ данных показал приблизительно пропорционально равные доли респондентов, ответивших о том, что они получали образование по специализированным программам (14,7%) и ничего не слышавших об этих программах (13,8%). Почти 3/4 участников опроса (71,5%) не получали образование по специализированным программам. Обращает на себя внимание, что процент получивших образование по специализированным программам для инвалидов крайне низок. Для интеграции в общество и ощущения себя равными с другими гражданами этого явно недостаточно. При этом каждый седьмой респондент (13,8%) вообще ничего не слышал о возможности получения лицам с инвалидностью образования по специализированным программам.

Анализируя ответы участников опроса по возрастным категориям, можно наблюдать следующую картину. Самая большая доля респондентов (16,5%), ничего не слышавших о возможности получить образование по специализированным программам, относится к возрастной когорте 60 и старше лет, самая низкая доля – к возрастной группе 21–30 лет (9,4%).

Вполне логично, что получение образования по специализированным программам в возрастной группе респондентов до 20 лет более востребовано. Но уже при переходе в следующую возрастную группу, мы наблюдаем резкое падение доли участвующих в образовательных программах с 46,7% до 24,4% (почти в 2 раза).

Таким образом, можно отметить четкую границу риска возникновения барьера инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья в доступе к получению образования по специализированным программам.

Подавляющее большинство респондентов, а именно 90,3% от 185 человек, получивших специализированное образование, заявили о его безусловной пользе. Такие данные свидетельствуют о необходимости расширения специализированных программ для инвалидов и распространения их на все формы и виды обучения лиц с инвалидностью (непрерывное образование, на протяжении всей жизни), а также информационной и коммуникационной среды для продвижения этой услуги среди инвалидов всех возрастов.

Серьезнейшей проблемой интеграции инвалидов в общество можно считать проблему их трудовой занятости.

По данным ДТСЗН г. Москвы⁸, из инвалидов трудоспособного возраста (около 250 тыс. чел.) только 60% инвалидов (150 тыс. чел.) имеют медико-социальные показания к трудоустройству. По итогам 2015 года около 70% инвалидов из числа трудоспособного возраста были обеспечены рабочими местами и только 30% инвалидов (от общего количества трудоспособных инвалидов, имеющих медико-социальные показания к трудоустройству) не осуществляли трудовую деятельность (45 тыс. чел.). Вместе с тем, среди незанятых (безработных)

инвалидов трудоспособного возраста, имеющих трудовые рекомендации, не все заинтересованы в трудоустройстве.

Создание рабочих мест, трудоустройство и занятость инвалидов по-прежнему являются актуальной проблемой, требующей тщательного изучения факторов, препятствующих трудоустройству инвалидов, которые желают и могут продолжать трудовую деятельность.

В ходе проведения исследования респондентам был задан ряд вопросов, направленных на выявление как состояния фактической занятости респондентов, так и их заинтересованности в трудоустройстве.

При ответе на вопрос о том, как респонденты нашли работу, 2/3 (66%) участников отметили, что не работают. Оставшаяся 1/3 ответов распределилась следующим образом: наиболее популярный способ: самостоятельный поиск работы – 50,7%, далее следует рекомендация родственников, знакомых – 27,2%, через организации инвалидов – 12,2%, в соответствии с квотой для инвалидов – 5,8%, доля не ответивших – 4,1%.

На вопрос: «Заинтересованы ли Вы в трудоустройстве?» всего ответили 1236 человек (96, 4%), доля не определившихся с ответом составила 3,1%. Из ответивших немногим более 2/3 от опрошенных (69,7%) не проявили заинтересованность в трудоустройстве. При этом заинтересованность в трудоустройстве есть у 27,2% от общего количества участников опроса.

Внутри возрастных групп самую высокую заинтересованность высказали лица в возрастных категориях: до 20 лет – 45,2%, 31–40 лет – 43,5%, 41–50 лет – 41,7%, 21–30 лет – 39%. Одна пятая часть (20,1%) респондентов в возрасте 51–60 лет также проявили заинтересованность в трудоустройстве. Ожидаемо самый низкий уровень заинтересованности в трудоустройстве (8,8%) продемонстрировала группа респондентов в возрасте 60 и старше лет, вместе с тем из них каждый одиннадцатый также проявил желание работать.

На вопрос: «Предлагали ли Вам в Центрах занятости пройти обучение/переобучение какой-либо новой профессии?» более половины опрошенных (55,8%) респондентов не ответили на данный вопрос. Оставшаяся часть (44,2%) ответов распределилась следующим образом. Менее 1/10 респондентов (9,4%) воспользовались предложением Центров занятости пройти обучение/переобучение: «да, но это предложение мне не подошло» – 20,9%, «нет, не предлагали, хотя мне это было бы интересно» – 30,5%, «нет, не предлагали, и мне это не было интересно» – 39,2%».

Согласно ответам респондентов видно, что доля тех, кому предлагали переобучение, заметно ниже, чем доля тех, кому переобучение не предлагали (30,3% против 69,7%). Это косвенно свидетельствует о недостаточной просветительской работе служб занятости.

Поскольку по результатам исследования 2/3 участников опроса не работают, на вопрос о расположении места работы должны были ответить не более 1/3 от общего количества опрошенных. Фактически на данный вопрос ответила только 1/5 часть респондентов или 20,1% опрошенных. Внутри 20,1% респондентов ответы распределились следующим образом: три четверти из

⁸ Первоначальный доклад Российской Федерации о выполнении Конвенции о правах инвалидов «О мерах, принятых для осуществления обязательств по Конвенции о правах инвалидов, и о прогрессе, достигнутом в соблюдении прав инвалидов в течение двух лет после ее вступления в силу для Российской Федерации», ст. 21. [Электронный ресурс]. URL: http://sockart.ru/upload/iblock/681/Doklad_v_OON_2014/ (дата обращения: 07.02.2018).

них (75,1%) работают в организации, а одна четвертая (24,9%) – на дому.

Вопросы индивидуальной мобильности инвалидов в городе Москве и доступности для них объектов социальной инфраструктуры.

Статьей 15 Закона о социальной защите инвалидов⁹ установлены обязанности органов власти и организаций по созданию инвалидам условий беспрепятственного доступа к объектам, услугам и информации во всех аспектах, предусмотренных Конвенцией о правах инвалидов, включая планировку и застройку городов, проектирование, строительство, реконструкцию и содержание объектов, производство и эксплуатацию средств транспорта, связи и информации.

Несмотря на принимаемые меры, многие здания (в том числе места общественного пользования) и транспортные системы пока не являются доступными для инвалидов и маломобильных групп населения. Например, ограничения в доступе к транспорту являются для инвалидов распространенной причиной отказа от поисков работы или фактором, ограничивающим доступность здравоохранения и др.

Прежде чем определить уровень доступности социальной инфраструктуры в столице, респонденты должны были определить степень собственной мобильности.

Участники исследования по вопросу «Насколько Вы самостоятельны в передвижении?» определили свою мобильность следующим образом:

- ▶ большинство респондентов, а именно, чуть более чем 2/3 опрошенных (67,8%) не испытывают сложностей при передвижении («свободно передвигаются внутри помещений и за их пределами»);
- ▶ почти 1/4 участников опроса (23,7%) свободно передвигаются внутри помещений, но за их пределами, т. е. на улице, им требуется помощь посторонних лиц;
- ▶ каждому четырнадцатому респонденту (6,9%) требуется помощь посторонних лиц даже при передвижении внутри помещения.

Доля не ответивших на данный вопрос составила 1,6%.

Следуя логике опроса, далее респондентов спрашивали о доступности наиболее часто посещаемых объектов социальной инфраструктуры. Ответы позволяют сделать следующий вывод: самыми непосещаемыми являются образовательные учреждения и учреждения физической культуры и спорта (39,9% и 35,6%) соответственно.

Среди недоступных учреждений для посещения респондентов нет явного лидера, и доля выбравших данный ответ не превышает 5%. Однако необходимо отметить, что самой низкой степенью недоступности обладают органы и учреждения труда и социальной защиты населения города – 1,3%. Данное обстоятельство косвенно свидетельствует о доступности всех перечисленных в вариантах ответов учреждений.

Самой высокой степенью полностью доступных для посещения инвалидами среди государственных и муниципальных учреждений, по мнению респондентов, обладают организации и учреждения труда и социальной защиты населения (72,7%), а также медицинские учреждения и учреждения по предоставлению государственных услуг (МФЦ) – по 62,6%.

Менее всех, по мнению участников опроса, к полностью доступным относятся образовательные учреждения (36,0%) и учреждения физической культуры и спорта (37,1%).

Наибольшие доли оценивших участников опроса учреждения как условно доступные относятся к медицинским учреждениям (33,1%) и учреждениям культуры (28,8%).

По совокупной доле ответов «полностью доступно» и «условно доступно» к самым доступным учреждениям для посещения инвалидами можно отнести медицинские учреждения – 95,7%.

Ко второй группе полностью доступных, по мнению респондентов, организаций относятся парки отдыха (67,3%), остановки общественного транспорта (66,2%), торговые организации (62,9%).

Наибольшие доли участников опроса, оценивших учреждения как условно доступные, относятся к учреждениям транспорта (30,8%), торговым организациям (27,9%), метро (26,1%).

По совокупной доле ответов «не посещают» и «не доступны» к непопулярным среди инвалидов, по оценке респондентов, относятся такие организации, как почта – 21%, учреждения транспорта (вокзалы) – 17,1% и метро – 14,9%.

С целью выявления информированности лиц с инвалидностью о существовании мер по повышению их мобильности при передвижениях в московском метрополитене, респондентам задавался вопрос: «Знаете ли Вы о существовании Центра обеспечения мобильности пассажиров московского метрополитена?»

Осведомленность о деятельности такого учреждения проявили более половины участников опроса – 55,5%. В то же время, доля ответивших «не знаю» составляет достаточно высокий процент – 42,3%. Не ответили на этот вопрос 2,2% респондентов.

Анализ информированности респондентов о существовании Центра обеспечения мобильности внутри групп инвалидности позволяет сделать следующие выводы. Знают о существовании Центра:

- ▶ инвалиды 1 группы – 70,8% (наименее мобильные категории инвалидов);
- ▶ инвалиды 2 группы – 52,5%;
- ▶ инвалиды третьей группы – 57,1%.

На вопрос: «Пользуетесь ли Вы услугами Центра обеспечения мобильности пассажиров московского метрополитена?» преобладающее большинство респондентов (87,1%) ответили, что не пользуются услугами Центра и лишь 11,3% участников исследования пользуются его услугами.

Анализ ответов респондентов о пользовании услугами Центра обеспечения мобильности внутри групп инвалидности не выявил дифференциации ответов.

⁹ Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» от 24.11.1995 № 181-ФЗ (последняя редакция). [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8559/ (дата обращения: 07.02.2018).

Как и при общем распределении ответов о пользовании услугами Центра, доля ответивших участников опроса внутри групп инвалидности пропорционально соответствует среднему значению (11,3%), а именно: инвалиды 1 группы – 11,6% (наименее мобильные категории инвалидов); инвалиды 2 группы – 11,8%; инвалиды третьей группы – 10,7%.

Таким образом, данные опроса свидетельствуют о том, что работа Центра по информированию лиц с инвалидностью о предоставляемых услугах и других аспектах своей деятельности явно недостаточна. Можно предположить, что и сама организация работ по обеспечению мобильности инвалидов в метрополитене находится не на должном уровне в связи с низкой востребованностью услуг. Возможно, сказывается недостаток оборудования и технических средств, подготовленных специалистов-помощников, сложности в логистике предоставления самих услуг и другое.

Особого внимания заслуживают мнения респондентов о степени интеграции лиц с инвалидностью в общество, что представляет собой комплекс характеристик их жизнедеятельности. Прежде всего, само общество должно на равных условиях относиться к гражданам с различными отклонениями здоровья, быть готово к взаимному уважению и взаимопониманию между всеми его членами без исключения. Только тогда можно говорить о построении инклюзивного общества, в котором мы имеем возможность вести здоровую, комфортную и достойную жизнь.

На вопрос: «В какой мере, по Вашему мнению, общество готово к интеграции инвалидов?» ответы респондентов распределились неоднозначно, что свидетельствует о неуверенности инвалидного сообщества в положительном восприятии обществом инвалидности и проблем, связанных с ней.

Оценки участников опроса о готовности общества к интеграции инвалидов распределились следующим образом: по 1/3 респондентов считают, что общество скорее готово (33,2%) и скорее не готово (32,7%) к интеграции инвалидов. Доля тех, кто абсолютно уверен в готовности и не готовности также примерно одинакова: 5,3% и 6,5% соответственно. Затруднились с ответом более одной пятой (22,3%) опрошенных, данный вариант ответа скорее можно отнести к отрицательному. По совокупной доле ответов «скорее не готово», «абсолютно не готово» и «затрудняюсь ответить» почти 2/3 (61,5%) сомневаются в готовности общества к интеграции в него инвалидов.

Наиболее оптимистично смотрят на готовность общества к интеграции в него инвалидов респонденты в возрасте 31–40 лет: среди них доля считающих, что «общество полностью готово» и «скорее готово», составляет 48,8%. Наиболее пессимистически настроены участники опроса в возрасте старше 60 лет – 33,4%.

Данное обстоятельство свидетельствует о явно недостаточной разъяснительной и консультативной работе по повышению информированности общества и более глубокого понимания проблем инвалидности на всех уровнях власти и всеми гражданскими структурами общества.

При ответе на вопрос: «В какой мере Вы можете вести активный образ жизни, с учетом ограничений по здоровью?» опрошенные разделились на 2 неравные группы: тех, кто в целом может вести активный образ жизни («могу практически всегда», «чаще могу») – 72,3%, и тех, кто в целом не может («не могу практически никогда», «чаще не могу») – 27,7%.

Обращает на себя внимание, что практически 3/4 респондентов (72,3%) может и ведет активный образ жизни, и все же всего на 10 процентных пункта меньше этой цифры (61,5%) участников опроса считают, что общество негативно относится к интеграции инвалидов.

С целью снижения барьеров в формировании «общества без границ» представляется очень важным выявление мнения респондентов о том, какие из видов досуговой деятельности наиболее способствуют их интеграции в общество.

На первом месте, по мнению участников опроса, стоят занятия культурно-массовой деятельностью (53,1%). Затем, с большим отрывом, но все же существенная доля респондентов отнесли различные формы коммуникации со знакомыми и близкими (14,5%), а также занятия физкультурой и спортом (14,0%). Кружковая и клубная деятельность в структуре досуговых видов деятельности заняли 6%, путешествия и туризм – 5,3%, участие в социальных сетях Интернета – 2,8%. Те, кто затруднился ответить и посчитали, что никакие виды деятельности не способствуют интеграции в общество, отражены в варианте ответа «Другое», которые составили – 4,3%; содержание их ответов скорее можно отнести к «затруднились ответить».

Для планирования мероприятий по интеграции инвалидов в общество в части устранения барьеров при организации досуговой деятельности необходимо соотнести ответы респондентов на этот вопрос и вопрос, касающийся доступности социальной инфраструктуры. Именно, учреждения физической культуры и спорта (37,1%) и культуры (54,5%), по мнению участников опроса, менее всего можно отнести к полностью доступным, а не посещают их (или не могут посещать) довольно значительная часть респондентов – 35,6% и 13,9% соответственно.

Люди с инвалидностью значительно меньше используют информационно-коммуникационные технологии, чем не инвалиды. В некоторых случаях у них может не быть доступа даже к базовым продуктам и услугам, таким как телефония или Интернет, в связи с отсутствием их приспособления к их потребностям.

Для выявления направленности использования Интернет-технологий с помощью компьютера респондентам был задан вопрос: «Для каких целей Вы чаще всего используете компьютер?»; участник опроса мог выбрать несколько вариантов ответа.

Почти половина опрошенных (49,1%) пользуются компьютером для поиска информации. Однако используют его для трудовой деятельности только каждый шестой из опрошенных или 15,7%, для досуга (чтение, просмотр фильмов, прослушивание радио и музыки и др.) – 7,2%, используют для получения образования – 1,6%, решают финансовые вопросы или проявляют социаль-

ные инициативы – по 0,6%, портал государственных услуг посещают только 2,3%.

Кроме того, каждый восьмой респондент выбрал вариант ответа «Другое» – 13%, раскрытие содержания которого дает негативную информацию о возможном ограничении коммуникаций инвалидов ввиду отсутствия персонального компьютера или неумения пользоваться им.

Рассматривая ответы респондентов в возрастных интервалах, необходимо отметить следующее. Более всего для досуга используют компьютер участники опроса в возрасте до 20 лет (13,3%) и 51–60 лет (11,5%); с целью получения образования пользуются компьютером также более всех в возрасте до 20 лет (6,7%); портал государственных услуг чаще всех посещают лица с инвалидностью старшего возраста: старше 60 и 51–60 лет – по 4,3% и 2,6% соответственно. Для трудовой деятельности – более всего используют компьютерные технологии участники опроса в возрасте 31–40 и 41–50 лет – 27,7% и 25,3% соответственно. Для поиска необходимой информации используют независимо от возраста примерно пропорциональное количество респондентов (от 43% до 55%). К сожалению, показатели использования компьютера в качестве финансового инструмента очень низки во всех возрастах: от 0 (до 20 лет, 31–40 лет, 51–60 лет) до 0,7–1,1% (41–50, 21–30, старше 60 лет). Самая большая доля респондентов, ответивших по варианту «Другое», относится к возрасту старше 60 лет – 29,7%, каждый десятый (9,3%) в возрасте 21–30 лет также избрал данный вариант ответа.

Приведенный выше анализ материалов исследования об интеграции инвалидов в общество и общественную жизнь города Москвы, а также с учетом положений Конвенции о правах инвалидов и вновь принятых нормативных правовых актов¹⁰, позволяют сформулировать некоторые выводы и рекомендации, которые, по нашему мнению, позволят решить пусть не все, но основные проблемы социализации инвалидов в мегаполисе:

- ▶ Целесообразно ежегодное рассмотрение вопросов интеграции инвалидов в общество в свете положений Конвенции о правах инвалидов на Координационном совете по делам инвалидов и других лиц с ограничениями жизнедеятельности при Мэре г. Москвы.
- ▶ Необходимо осуществление всестороннего мониторинга реализации положений Конвенции о правах инвалидов в городе Москве¹¹.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2015 г. № 1297 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 годы». [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/6kKpQJTEgR1Bmijjyqi6GWqrAoc6OmnC/> (дата обращения: 07.02.2018).

Постановление Правительства РФ от 11 июня 2015 г. № 585 «О порядке подготовки Доклада о мерах принимаемых для выполнения обязательств РФ по Конвенции о правах инвалидов». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_181135/ (дата обращения: 07.02.2018).

¹¹ Методические рекомендации Министерства труда и социальной защиты РФ субъектам Российской Федерации по докладу о мерах, принятых для осуществления обязательств по Конвенции ООН о правах инвалидов. [Электронный ресурс]. URL: http://irkobl.ru/sites/society/mrv/konvencia_OON/12.2013_metod.posobie.Konven/ (дата обращения: 07.02.2018).

- ▶ Разработать Концепцию формирования инклюзивного общества в городе Москве, отвечающей Декларации тысячелетия и задачам Конвенции о правах инвалидов.
- ▶ При корректировке Государственной программы «Социальная поддержка жителей города Москвы на 2012–2018 годы», в подпрограмме «Социальная интеграция инвалидов и формирование безбарьерной среды» с целью снижения барьеров для интеграции инвалидов в общество следует учесть необходимость разработки следующих мероприятий:
 - в информационной сфере. Целесообразно выстроить системную работу над вовлеченностью целевой аудитории в процессы преодоления барьеров в получении и использовании информации с учетом возрастных особенностей и заболеваний;
 - в сфере транспортного обслуживания. Обеспечение индивидуальной мобильности лиц с инвалидностью на протяжении всей транспортной цепочки передвижения. Важно учесть, что необходимой частью единой, доступной для инвалидов транспортной системы, является социальное такси;
 - в образовательной сфере. Усилить информационную работу образовательных учреждений о правах, льготах и гарантиях лицам с инвалидностью на получение в течение всей жизни качественного образования и трудоустройства с учетом заболеваний, возрастных особенностей и рекомендаций индивидуальных программ реабилитации и абилитации, а также о полном спектре услуг, предоставляемых данными учреждениями.

Необходимо разрабатывать и реализовывать специализированные образовательные программы для инвалидов во всех видах образовательных учреждений (начальных, средних профессиональных, высших, дополнительного образования) на протяжении всей жизни с учетом заболевания и потребностей лиц с инвалидностью;

- в сфере предоставления услуг обеспечить доступность к объектам социальной инфраструктуры, особенно к учреждениям образования, спорта и культуры. Необходимо усилить информационную работу о предоставляемых услугах учреждениями социальной сферы. Данный вопрос также заслуживает отдельного рассмотрения на заседании Координационного совета по делам инвалидов и других лиц с ограничениями жизнедеятельности при Мэре города Москвы;
- в общественной и политической жизни города. Следует разработать меры для более активного вовлечения в общественно-политическую жизнь города лиц с инвалидностью (особенно молодых), проводить консультации, активно привлекать их к разработке и осуществлению социальной политики и законодательных актов в отношении инвалидов, оказанию услуг и др.;
- в сфере развития коммуникационной среды для инвалидов предусмотреть в качестве социальной поддержки обеспечение их компьютерами, обучение компьютерной грамотности с применением специ-

ально оборудованных компьютеров и программ, а также другие направления для повышения уровня вовлеченности в социальную жизнь;

- необходимо дополнительно развернуть работу по рекламе услуг и разъяснению возможностей трудоустройства лиц с инвалидностью с помощью Центров занятости, в том числе в счет квот; дифференцировать квотирование рабочих мест и программы по подготовке/переподготовке лиц с инвалидностью в зависимости от возраста; предусматривать в программах занятости города развитие рабочих мест и обучение инвалидов в домашних условиях (в дистанционном режиме);
- в научно-исследовательской сфере. Организовать в ближайшие годы проведение комплексного мониторинга качества жизни и уровня благополучия инвалидов города Москвы с учетом положений Конвенции о правах инвалидов.

Отдельно предлагаем рассмотреть вопрос о деятельности Центра по обеспечению мобильности пассажиров московского метрополитена в части категории населения – лиц с инвалидностью. Считаем целесообразным проведение масштабного исследования по выявлению проблем индивидуальной мобильности инвалидов и маломобильных групп населения при использовании транспортной инфраструктуры столицы.

Это связано с тем, что работа данного Центра по информированию лиц с инвалидностью о предоставляемых услугах и других аспектах его деятельности явно недостаточна (мнение экспертов). Можно предположить, что и сама организация работ по обеспечению мобильности инвалидов в метрополитене находится не на должном уровне в связи с низкой востребованностью услуг. Возможно, сказывается недостаток оборудования и технических средств, нехватка подготовленных специалистов-помощников, сложность в логистике предоставления самих услуг и другое. Кроме того, недостаточное количество вопросов, а также ограниченный контингент опрашиваемых (не участвовали маломобильные группы населения), повлияли на результаты исследования.

По нашему мнению, только системная реализация мер, способствующих устранению барьеров для интеграции и социализации инвалидов (в общественных местах, на транспорте, в информационной и коммуникативной и иных сферах), позволит им более активно участвовать в образовании, занятости и социальной жизни, уменьшая изолированность и разные формы зависимости.

*Рецензент: Маркин Валерий Васильевич, доктор социологических наук, профессор, руководитель Центра региональной социологии и конфликтологии Института социологии РАН, Российская Федерация, г. Москва.
E-mail: markin@isras.ru*

Литература

1. Ерусланова Р.И. Технологии социального обслуживания лиц пожилого возраста и инвалидов на дому: учебное пособие / Р.И. Ерусланова. 4-е изд. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2010. 164 с.
2. Козырева П.М., Низамова А.Э., Смирнов А.И. Здоровье населения России: динамика и возрастные особенности (1994–2011 гг.) // Вестник Института социологии. 2013. № 6. С. 32–39.
3. Оценка результативности, эффективности и качества деятельности учреждений социальной защиты населения / под ред. П.В. Романова, Е.Р. Ярской-Смирновой. Саратов: Научная книга, ЦСПГИ, 2007.
4. Социальная политика в современной России: реформы и повседневность / под ред. П.В. Романова, Е.Р. Ярской-Смирновой. М., 2008.
5. Холостова Е.И. Социальная работа с пожилыми людьми: учебник для бакалавров. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2014. 340 с.
6. Холостова Е.И., Малофеев И.В. Социальная работа с людьми, имеющими ограничения здоровья. Учебно-методическое пособие / Е.И. Холостова, И.В. Малофеев. М.: ИПК ДСЗН, 2009.
7. Храпылина Л.П. Реабилитация инвалидов. М.: Издательство «Экзамен», 2006. 415 с.
8. Цзихуа У. Медико-социальные аспекты здоровья и организации медицинской помощи пожилому населению в Китайской народной Республике / У. Цзихуа. М., 2008. 216 с.
9. Васильчиков В.М. Развитие системы социальных услуг пожилым людям и инвалидам в России // Отечественный журнал социальной работы. 2002. № 1. С. 68–72.
10. Осипов Г.В. Проблемы включения социологии в систему научного управления российским обществом // Социологические исследования. 2012. № 7. С. 5–17.
11. Кстюкова Т.С. Социальная эффективность услуг государства населению региона: дис...канд. социол. наук: 22.00.03 / Кстюкова Татьяна Сергеевна [Место защиты: Тюменский гос. университет]. Тюмень, 2013.
12. Максимова С.Г. Особенности функционирования и развития системы социального обслуживания лиц пожилого и старческого возраста в современном российском регионе: дис. ... докт. социол. наук: 22.00.04 / Максимова Светлана Геннадьевна [Место защиты: Алт. гос. ун-т]. Барнаул, 2006.
13. Петросян В.А. Интеграция инвалидов в Российское общество: дис. ... докт. социол. наук: 22.00.04 / Петросян Владимир Аршакович [Место защиты: Рос. гос. социал. ун-т]. М., 2011.



Деятельность Минюста России по организации государственной системы бесплатной юридической помощи

Чумакова О. В.¹

Ключевые слова: реализация государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, деятельность Минюста России, территориальные органы Минюста России, государственная программа «Юстиция», мониторинг деятельности федеральных органов исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы управления государственных внебюджетных фондов, органы местного самоуправления, государственные юридические бюро, адвокатские палаты субъектов Российской Федерации, негосударственные центры бесплатной юридической помощи, жалобы граждан на действия (бездействие) адвокатов при оказании ими бесплатной юридической помощи.

Аннотация. Автором описывается деятельность Минюста России и его территориальных органов по организации государственной системы бесплатной юридической помощи. Приводятся аргументы о необходимости адаптации опыта иностранных государств к особенностям отечественной правовой системы. Оценивается деятельность Минюста России по разработке проекта и внедрению в жизнь государственной программы «Юстиция». Исследуется обязанность адвокатов направлять в адвокатскую палату субъекта Российской Федерации отчет об оказании ими бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи и выявляются пробелы в нормативно-правовом регулировании и правоприменительной практике в данной сфере. Оценивается работа Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», а также деятельность Министерства юстиции Российской Федерации по подготовке предложений Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации по формированию государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью. Рассмотрена обязанность территориальных органов Минюста России по проведению мониторинга в исследуемой сфере.

DOI: 10.21681/2226-0692-2018-1-50-55

Министерством юстиции Российской Федерации в соответствии с планом мероприятий по реализации полномочий Правительства Российской Федерации в области обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью ведется активная работа по формированию и реализации государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, функционирования и развития государственной системы бесплатной юридической помощи.

В 60 субъектах Российской Федерации основным участником государственной системы бесплатной юридической помощи являются только адвокаты, в 8 субъектах Российской Федерации – только государственные юридические бюро. В 16 субъектах Российской Федерации задействованы и государственные юридические бюро, и адвокаты. В г. Севастополе решение о том, чьи силы будет оказываться бесплатная правовая помощь, пока не принято.

Еще одним направлением деятельности Минюста России являлась разработка проекта государственной программы «Юстиция». Проект разработан в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 11.11.2010 и 29.12.12 был внесен в Правительство Российской Федерации для утверждения. Цель данной государственной программы заключается в развитии законо-ориентированной, правовой модели поведения граждан в нашей стране, поддержание устойчивого правомерного поведения, преодоление правового нигилизма, повышения доверия к правосудию. Данная программа рассчитана на 2013–2020 годы. В соответствии со статьей 11 Закона о бесплатной юридической помощи и пп. 30.32 п. 7 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 ноября 2004 г. № 1313, одним из полномочий Минюста России является проведение мониторинга деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления,

¹ Чумакова Ольга Владимировна, кандидат юридических наук, доцент, и. о. заведующего кафедрой административного и финансового права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), Российская Федерация, г. Москва.
E-mail: chumakova-ov@yandex.ru

государственных юридических бюро, адвокатских палат субъектов Российской Федерации и негосударственных центров бесплатной юридической помощи по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи. Функции по проведению мониторинга вышеуказанных участников системы бесплатной юридической помощи в субъектах Российской Федерации осуществляют территориальные органы Минюста России.

В соответствии с установленными критериями мониторинга в сфере бесплатной юридической помощи, территориальными органами в Минюст России в установленные сроки представляется информация о деятельности в сфере бесплатной юридической помощи на территории субъекта (субъектов) за каждое полугодие. Данная информация, подготовленная на основании сведений территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, территориальных органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, государственных юридических бюро, адвокатских палат субъектов Российской Федерации, негосударственных центров бесплатной юридической помощи, юридических клиник анализируется Министерством юстиции Российской Федерации.

В соответствии с законодательством территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации в сфере оказания бесплатной юридической помощи принимают меры по обеспечению функционирования и развития государственной системы бесплатной юридической помощи на территории субъектов Российской Федерации, координируют деятельность участников этой системы и их взаимодействие. Кроме вышеперечисленного, в полномочия территориальных органов Минюста России входит проведение мониторинга деятельности территориальных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, территориальных органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, государственных юридических бюро, адвокатских палат субъектов Российской Федерации и негосударственных центров бесплатной юридической помощи, действующих на территории субъектов Российской Федерации, по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи и правовому просвещению населения. Рассмотрим деятельность территориальных органов на примере Иркутской области. В рамках реализации Закона о бесплатной юридической помощи на территории Иркутской области был принят закон Иркутской области от 06.11.12 года № 105-ОЗ «Об обеспечении оказания юридической помощи в Иркутской области». Данный закон регулирует отношения связанные с оказанием бесплатной юридической помощи на территории Иркутской области. Согласно ему, бесплатную правовую помощь в рамках государственной системы в Иркутской области являются государственное юридическое бюро по Иркутской области, органы исполнительной власти Иркутской области и подведомственные им учреждения, органы управления территориального фонда обязательного медицинского страхования Иркут-

ской области. Также большую роль в функционировании государственной системы бесплатной юридической помощи участвует Уполномоченный по правам ребенка в Иркутской области. Областное государственное казенное учреждение «Государственное юридическое бюро по Иркутской области» действует с 1 января 2013 года². Учредителем этого бюро является уполномоченный орган в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью – Департамент по обеспечению деятельности мировых судей Иркутской области. Деятельность бюро осуществляется посредством обособленных подразделений в 4 разных городах области.

Как участники государственной системы бесплатной юридической помощи территориальные органы федеральных органов исполнительной власти ежегодно принимают участие в акции «Единый день бесплатной юридической помощи», организатором которой является «Ассоциация юристов России». Участие в данном мероприятии позволяет территориальным органам исполнительной власти консультировать в пределах своей компетенции нуждающихся в устной и письменной форме и составлять иски. Будучи участником государственной системы бесплатной юридической помощи, Управление Министерства юстиции по Иркутской области ежемесячно организывает «Дни юстиции» с выездом в населенные пункты Иркутской области. При проведении данных мероприятий консультирование граждан осуществляют специалисты Управления, Управления ФССП по Иркутской области, службы ЗАГС Иркутской области, отделения Пенсионного фонда России по Иркутской области,

Законом о бесплатной юридической помощи (ст.18) предусмотрена обязанность адвокатов направлять в адвокатскую палату субъекта Российской Федерации отчет об оказании ими бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи.

Форма отчета адвоката об оказании бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи утверждена Приказом Министерства юстиции РФ от 12.11.2012 № 206.

Отчет должен содержать сведения о гражданах, получивших бесплатную юридическую помощь и их количестве, а кроме того, о видах оказанной им бесплатной юридической помощи.

Вышеуказанный отчет об оказании адвокатом бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи ежеквартально представляется в адвокатскую палату.

В свою очередь, Адвокатская палата субъекта Российской Федерации в порядке, установленном нормативным правовым актом субъекта РФ, направляет в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ ежегодный доклад и сводный отчет об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи³.

² <http://www.minjust-irk.ru/ru/node/3350.htm>

³ Приказ Минюста России от 12.11.2012 № 206 «Об утверждении форм и сроков представления документов, связанных с участием адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной

Форма сводного отчета адвокатской палаты субъекта Российской Федерации об оказании бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи утверждена Приказом Министерства юстиции РФ от 12.11.2012 № 206.

Сводный отчет должен включать в себя сведения о гражданах, которым оказана бесплатная юридическая помощь, их количестве, а также о том, в каком виде бесплатная юридическая помощь была оказана.

Кроме того, он обязан содержать сведения о жалобах на действия (бездействие) адвокатов, участвующих в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи.

Жалобы граждан на действия (бездействие) адвокатов при оказании ими бесплатной юридической помощи рассматриваются в соответствии со ст. 31 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ. Рассмотрение подобных жалоб отнесено к полномочиям совета адвокатской палаты, которое осуществляется с учетом заключения квалификационной комиссии.

Квалификационная комиссия по результатам рассмотрения жалобы дает заключение о наличии или об отсутствии в действиях (бездействии) адвоката нарушения норм Кодекса профессиональной этики адвоката⁴, о неисполнении или ненадлежащем исполнении им своих обязанностей⁵.

Статьей 18 Закона о бесплатной юридической помощи определен размер и порядка оплаты труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и компенсации их расходов на оказание такой помощи отнесено к полномочиям субъектов Российской Федерации.

Данное положение соотносится с нормами, закрепленными в ст. 26 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ, согласно которой адвокаты оказывают юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в соответствии с Законом о бесплатной юридической помощи. При этом оплата труда адвокатов, оказывающих юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и компенсация их расходов являются расходным обязательством субъекта Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.12.12 года № 1293 «О Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»⁶ была создана соответствующая комиссия.

юридической помощи в Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 23.11.2012 № 25911) // «Российская газета», № 292, 19.12.2012

⁴ «Кодекс профессиональной этики адвоката» (принят Первым Всероссийским съездом адвокатов 31.01.2003) (ред. от 22.04.2013) // «Российская газета», № 222, 05.10.2005.

⁵ Статья 33 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ предусматривает, что квалификационная комиссия создается, в том числе для рассмотрения жалоб на действия (бездействие) адвокатов.

⁶ Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1293 «О Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» Настоящее постановление вступает в силу по истечении

Состав этой правительственной комиссии, которая являлась координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по выработке и реализации государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, функционирования и развития государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи, был утвержден Распоряжением Правительства РФ от 15 марта 2013 г. № 356-р⁷. Решения, принятые Комиссией в соответствии с ее компетенцией, являлись обязательными для представленных в ней органов исполнительной власти. Организационно-техническое обеспечение деятельности Комиссии было возложено на Министерство юстиции Российской Федерации. Правительственная комиссия была упразднена Постановлением Правительства РФ от 20 января 2016 г. № 13⁸.

Правительственная комиссия по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» 17 декабря 2014 года одобрила доработанную в связи с изменением законодательства структуру информации по предоставлению результатов мониторинга реализации Закона о бесплатной юридической помощи. На этом же заседании членам правительственной комиссии было дано поручение направить федеральным органам исполнительной власти информацию о новой форме структуры мониторинга для организации работы по представлению в территориальные органы Минюста России информации и мониторингу реализации Закона о бесплатной юридической помощи. Речь шла только о тех федеральных органах исполнительной власти, которые не участвовали в работе правительственной комиссии.

За время своего существования Правительственная комиссия рассмотрела ряд важных, актуальных вопросов формирования единого механизма реализации государственной политики, оказания содействия в определении оптимальных путей ее развития на территории субъектов Российской Федерации, а также методической

7 дней после дня его официального опубликования. Текст постановления опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 51 ст. 7228. Постановлением Правительства РФ от 20 января 2016 г. № 13 настоящее постановление признано утратившим силу.

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 15 марта 2013 г. № 356-р «Об утверждении состава Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Текст распоряжения опубликован на «Официальном Интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 20 марта 2013 г., в Собрании законодательства Российской Федерации от 25 марта 2013 г. № 12 ст. 1363. Распоряжение Правительства РФ от 30 апреля 2015 г. № 790-р, Распоряжение Правительства РФ от 27 сентября 2014 г. № 1901-р, Распоряжение Правительства РФ от 2 апреля 2014 г. № 500-р. Постановлением Правительства РФ от 20 января 2016 г. № 13 настоящее распоряжение признано утратившим силу.

⁸ Постановление Правительства РФ от 20 января 2016 г. № 13 «Об упразднении Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» Настоящее постановление вступает в силу по истечении 7 дней после дня его официального опубликования. Текст постановления опубликован на «Официальном Интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 21 января 2016 г., в Собрании законодательства Российской Федерации от 25 января 2016 г. № 4 ст. 538.

помощи по организации оказания бесплатной юридической помощи участникам государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи. Выработывались модели активизации работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, адвокатов, государственных юридических бюро.

Министерство юстиции Российской Федерации осуществляет деятельность не только по проведению мониторинга, но и продолжает работу по подготовке методических рекомендаций по применению отдельных положений Закона о бесплатной юридической помощи, в частности, следует разъяснить такие понятия как «трудная жизненная ситуация», «граждане, нуждающиеся в социальной поддержке и социальной защите», «социальное партнерство» и «экстренный случай». Данная деятельность осуществляется совместно с Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации, Министерством экономического развития Российской Федерации.

В соответствии со ст. 28 Закона о бесплатной юридической помощи в целях правового информирования и правового просвещения населения, федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов, органы местного самоуправления и должностные лица обязаны размещать в местах, доступных для граждан, в средствах массовой информации, в сети «Интернет» либо доводить до граждан иным способом следующую информацию:

- о порядке и случаях оказания бесплатной юридической помощи;
- о содержании, пределах осуществления, способов реализации и защиты, гарантированных законодательством Российской Федерации прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов юридических лиц, содержание обязанностей граждан и юридических лиц и пределы исполнения таких обязанностей;
- о компетенции и порядке деятельности федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и подведомственных им учреждений, органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, полномочия их должностных лиц;
- о правилах оказания государственных и муниципальных услуг; основаниях, условиях и порядке обжалования решений и действий государственных органов, органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, подведомственных им учреждений и их должностных лиц;
- о порядке совершения гражданами юридически значимых действий и типичные юридические ошибки при совершении таких действий.

Деятельность, направленная на повышение юридической грамотности населения поможет снизить ко-

личество ошибок, совершаемых при заключении различных договоров, довести до сведения участников гражданско-правовых отношений новеллы законодательства, в чем заинтересовано как государство, так и частный бизнес⁹.

Территориальными органами Минюста России данная деятельность осуществляется с разной интенсивностью. Ряд территориальных органов Минюста России напротив имели очень высокие показатели деятельности по данному направлению, например, Управление Минюста России по Кемеровской области, Главное управление Минюста России по Новосибирской области.

Это говорит о необходимости разработки методических рекомендаций для территориальных органов порядку размещения и по способам учета информации, размещенной в соответствии со ст. 28 Закона о бесплатной юридической помощи.

В июне 2013 года этот вопрос был внесен в план работы Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», где в рамках подготовки предложений Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации по формированию государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью и совершенствованию нормативно-правового регулирования в этой области было предложено разработать и утвердить план комплексных мероприятий на 2014–2016 годы, направленный на информационное обеспечение деятельности по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи, в том числе посредством социальной рекламы, специализированных программ теле- и радиовещания. Ответственным исполнителем был назначен Минюст России. Интересная статистика приводится Мазаевым Д.В. в его исследовании¹⁰.

Также Минюст России принимал меры, стимулирующие обе системы бесплатной юридической помощи к дальнейшему развитию. В частности, была предпринята попытка разработать и утвердить Национальный стандарт Российской Федерации «Оказание бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации центрами бесплатной юридической помощи и юридическими клиниками» и Порядок проведения добровольной сертификации негосударственных центров бесплатной юридической помощи. К сожалению, ни Стандарт, ни Порядок пока так и не были ни утверждены, ни окончательно разработаны, хотя было предложено несколько вариантов Стандарта. В частности, один из вариантов был предложен Санкт-Петербургским государственным университетом (в марте 2014 года он был отозван СПбГУ) и АНО «Центр развития юридических клиник». Проект Центра развития юридических клиник сейчас находится на рассмотрении у Министра юстиции РФ.

⁹ Восканян Р.О. Финансирование государственных инновационных программ из внебюджетных источников // Научные исследования и разработки. Экономика. 2017. Т. 5. № 4. С. 40–44.

¹⁰ Мазаев Д.В. Общая характеристика законодательного обеспечения бесплатной юридической помощи в России: Аналитический доклад / Институт права и публичной политики. М.: Акварель, 2011. С. 18–19.

Еще одним из направлений деятельности Министерства юстиции является принятие совокупности мер, способствующих созданию и развитию системы государственной поддержки адвокатов, нотариусов, а также других юристов при оказании помощи *pro bono*¹¹. Однако система *pro bono* в нашей стране фактически не работает. *Pro bono* – одна из наиболее популярных в мире моделей оказания юридической помощи. Подобная система характеризуется тем, что правовая помощь предоставляется клиентам без соответствующей компенсации юристу. Чаще всего эта помощь оказывается самими адвокатскими образованиями без специального государственного регулирования. Как справедливо отмечает А.И. Бугаренко, «в некоторых случаях бесплатная работа по предоставлению юридической помощи в течение определенного количества часов является необходимым условием членства в ассоциации адвокатов»¹².

В США зарождение модели предоставления юридических услуг *pro bono* появилась в конце XIX века¹³. В крупных городах частные юридические компании оказывали правовую помощь малоимущим гражданам. К 1917 году в США была уже 41 программа бесплатной юридической помощи бедным, а к 90-м годам XX века появилось уже более 900 таких программ.

Кодекс профессиональной этики Американской ассоциации юристов содержит информацию о бесплатной юридической помощи как о способе проявить профессиональную ответственность юриста. С 1983 года на основании этого Кодекса частнопрактикующим юристам рекомендуется выделять на оказание бесплатной юридической помощи 50 часов в год. Все юридические фирмы, подписывающие декларацию принципов *pro bono*, должны выделять на бесплатную помощь 3–5% от общего времени работы фирмы, что может достигать от 60 до 100 часов в год в пересчете на каждого юриста-практика.

Услуги *pro bono* во Франции и Ирландии оказываются исключительно в виде устных консультаций, а по представительству в суде – не оказываются, так как есть государственная система субсидируемой юридической помощи.

Работа по системе *pro bono* популярна в США среди крупных юридических фирм. Их руководство видит в работе *pro bono* возможность для фирмы и опытных адвокатов заниматься благотворительностью, а начинающим адвокатам набираться опыта работы. Все серьезные фирмы рекомендуют адвокатам определенное количество часов работы по оказанию бесплатной правовой помощи в год, а в некоторых из них оказание юристом бесплатной юридической помощи является одним из критериев оценки его деятельности. Данная модель была популярна в Швеции и Австралии в 90-е годы. Как полагают эксперты, данная модель, несомненно, вносит

вклад в достижение справедливости и обеспечение прав граждан¹⁴.

В странах, где модель *pro bono* не внедрена повсеместно для участников рынка государственных услуг является обязательной для адвокатов, только самые увлеченные юристы или адвокаты готовы оказывать бесплатную юридическую помощь по ресурсозатратным, трудным делам. Поэтому эта модель используется в тех случаях, когда гражданам необходимо получение консультации, совета или представительства своих интересов по несложным типовым делам. В Словакии существуют центры бесплатной юридической помощи, в которых адвокаты работают бесплатно на основе ротации несколько часов в неделю¹⁵.

Как уже было отмечено выше, предоставление юридических услуг по системе *pro bono* в современной России только развивается, что, безусловно, окажет положительный эффект на улучшение взаимодействия систем бесплатной юридической помощи. Минюст России координирует работу по созданию национальной системы конкурсной поддержки программ, содействующих реализации государственной политики в вопросах повышения правовой культуры населения.

Кроме вышперечисленного, на Министерство юстиции Российской Федерации было возложено обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по выработке организационно-правовых, социально-экономических, информационных и иных мер, принимаемых в целях реализации гарантии права граждан на получение бесплатной юридической помощи. В рамках этой деятельности Минюст России рассматривал вопросы об организации координации по вопросам межведомственного взаимодействия по организации в субъектах Российской Федерации работы по оказанию бесплатной юридической помощи, а также о разработке предложений по созданию Единого правового Интернет портала правового просвещения. О взаимодействии еще несколько лет назад говорил Тарасов О.А. В своем исследовании он отметил, что «одной из задач, стоящих перед разработчиками Закона о бесплатной юридической помощи в Российской Федерации, было нормативное закрепление организации государственного управления в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, а также определения порядка взаимодействия всех участников»¹⁶.

Также к сфере деятельности Минюста России относится анализ и оценка состояния обеспечения прав

¹¹ От латинского выражения “*pro bono publico*”, «ради общественного блага».

¹² Бугаренко А.И. Бесплатная юридическая помощь в некоторых зарубежных странах // Арбитражная практика, 2010.

¹³ Рябцева Е.В. Формы бесплатной юридической помощи в международном праве и практике зарубежных стран // Международный научно-практический юридический журнал «Евразийская адвокатура». № 6(13). 2014.

¹⁴ Regan F. Legal aid without the state: Assessing the rise of *pro bono* schemes. 2000, цитировано по: Бугаренко А.И. Бесплатная юридическая помощь в некоторых зарубежных странах // Арбитражная практика, 2010.

¹⁵ Terzieva V. Access to Justice in Central and Eastern Europe: Comparative Report. 2002, цитировано по: Бугаренко А.И. Бесплатная юридическая помощь в некоторых зарубежных странах // Арбитражная практика, 2010.

¹⁶ Тарасов О.А. Законопроект о бесплатной юридической помощи в системе российского законодательства // Бесплатная юридическая помощь: модель взаимодействия государства и гражданского общества (зарубежный и российский опыт): Сборник докладов. М.: Акварель, 2011. С. 320–323.

граждан на получение бесплатной юридической помощи. Многие исследователи пришли к выводу о необходимости расширения круга лиц, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи¹⁷. В ходе мероприятий по оценке и анализу состояния обеспечения прав граждан по исследуемой теме Минюст России пришел к выводу о необходимости разработки критериев рейтингования субъектов Российской Федерации по оценке создания системы и условий оказания бесплатной правовой помощи.

Еще один большой пласт деятельности Министерства юстиции Российской Федерации – это содействие реализации основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан. Для выполнения этой задачи Минюст решает следующие задачи:

- › развитие взаимодействия органов государственной власти, институтов гражданского общества, профессиональных сообществ со средствами массовой информации. Подобное взаимодействие будет способствовать распространению правовой культуры и снижению популярности противоправных форм социального поведения;
- › внесение предложений по разработке и внедрению программ направленных на правовое образование и воспитание детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, трудных подростков и несовершенно-

летних правонарушителей, а также по совершенствованию профессиональной и методической подготовки преподавателей, специальных работников;

- › разработка предложений по организации работы в интересах детей по правовому просвещению и распространению информации в СМИ о правах ребенка, в формате понятном не только для специалистов и учителей, работающих с детьми, но и для родителей и самих детей.
- › разработка программного документа, направленного на обеспечение доступа к правовой информации в формате понятном лицам не обладающими знаниями в области права.

Как справедливо отмечают Ю. С. Кручинин, В. В. Арапов, «положение Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» может создать проблемы с его реализацией на практике»¹⁸.

В заключение хочется сказать: несмотря на то, что Минюст России и его территориальные органы проделали огромную работу по развитию государственной системы бесплатной юридической помощи в нашей стране, проблем в данной сфере, которые нужно решить, еще довольно много.

Рецензент: Запольский Сергей Васильевич, доктор юридических наук, профессор, Главный научный сотрудник Института государства и права РАН, Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: zpmoscow@mail.ru

Литература

1. Regan F. Legal aid without the state: Assessing the rise of pro bono schemes. 2000, цитировано по: Бугаренко А.И. Бесплатная юридическая помощь в некоторых зарубежных странах // Арбитражная практика, 2010.
2. Terzieva V. Access to Justice in Central and Eastern Europe: Comparative Report. 2002, цитировано по: Бугаренко А.И. Бесплатная юридическая помощь в некоторых зарубежных странах // Арбитражная практика, 2010.
3. Бугаренко А.И. Бесплатная юридическая помощь в некоторых зарубежных странах // Арбитражная практика, 2010.
4. Восканян Р.О. Финансирование государственных инновационных программ из внебюджетных источников // Научные исследования и разработки. Экономика. 2017. Т. 5. № 4. С. 40–44.
5. Дмитриев Ю.А. Научно-практический комментарий к 324-ФЗ от 21 ноября 2011 г. «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный). СПС «Консультант Плюс»
6. Кручинин Ю.С., Арапов В.В. Вопросы реализации государственной системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации // Адвокат. 2012. № 12. С. 5–12.
7. Мазаев Д.В. Общая характеристика законодательного обеспечения бесплатной юридической помощи в России: Аналитический доклад / Институт права и публичной политики. М.: Акварель, 2011. С. 18–19.
8. Морозова Н.А., Панченко В.Ю. Финансовая доступность юридической помощи по делам об административных правонарушениях // Российский судья. № 5. 2013. С. 40–42.
9. Остапенко А.С., Артемьев Е.В., Бевзюк Е.А.. Комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». СПС «Консультант Плюс».
10. Рябцева Е.В. Формы бесплатной юридической помощи в международном праве и практике зарубежных стран // Международный научно-практический юридический журнал «Евразийская адвокатура». № 6(13). 2014.
11. Тарасов О.А. Законопроект о бесплатной юридической помощи в системе российского законодательства // Бесплатная юридическая помощь: модель взаимодействия государства и гражданского общества (зарубежный и российский опыт): Сборник докладов. М.: Акварель, 2011. С. 320–323.



¹⁷ Морозова Н.А., Панченко В.Ю. Финансовая доступность юридической помощи по делам об административных правонарушениях // Российский судья. 2013. № 5. С. 40–42.

¹⁸ Кручинин Ю.С., Арапов В.В. Вопросы реализации государственной системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации // Адвокат. 2012. № 12. С. 5–12.

Подходы к исследованию проблем муниципального правотворчества и перспективы развития

Троян (Фадеева) Н. А.¹

Ключевые слова: информационные системы, информационное общество, правовая информация, базы данных, мониторинг законодательства, единство правовой системы, нормативный правовой акт, муниципальное правотворчество, региональное законодательство, правоприменительная практика, субъекты, нормотворческая деятельность.

Аннотация. В статье рассматривается актуальный вопрос единства правового пространства федерального и регионального уровней. Также затронуты такие вопросы как единство терминологии, язык законотворчества, единые стандарты оформления нормативных правовых актов, единая система базовых принципов, категорий и понятий, которые обеспечивают единство правовой системы Российской Федерации, сегодняшнее видение мониторинга законодательства как механизма регулярного наблюдения, анализа, оценки правовых норм и их эффективности в регулировании общественных отношений.

В статье проиллюстрировано аналитическое сравнение состояния муниципального правотворчества и практики его реализации на конкретных примерах в нескольких регионах.

Рассматривается проблема единства законодательных норм, устанавливающих правовой режим федеральных информационных систем, затронут вопрос о построении нормотворческой деятельности на всех уровнях власти.

Анализируется современное федеральное законодательство об информационных системах, сравниваются используемые подходы к нормативному закреплению целей создания.

DOI: 10.21681/2226-0692-2018-1-56-61

При построении информационного общества и электронного государства в России особую важность приобретает формирование системного подхода к определению приоритетов правового регулирования в этой сфере на основе исследования многоаспектных правовых проблем регулирования информационных отношений. Происходящие в настоящее время динамические процессы развития глобального информационного общества обуславливают повышение качества жизни граждан, улучшение условий удовлетворения информационных потребностей [1].

Полноценное обеспечение прав граждан, независимо от места их жительства или пребывания на территории государства Российского, непосредственно связано с решением вопроса об обеспечении единства правового пространства. При этом задача законодательства Российской Федерации – это не столько объединение разрозненных правовых систем субъектов государства, сколько создание единой системы правового регулирования, т. е. единого правового пространства.

Единство правового пространства для федерального государства заключается не в одинаковом регулировании тех или иных общественных отношений на всей его территории и в каждой его составной части, а

в строгом соблюдении положений и норм прежде всего того нормативного правового акта, на основании которого существует и действует данное государство.

Применительно к современным условиям Российской Федерации необходимо найти оптимальные возможности и жизнеспособные механизмы правового регулирования общественных отношений.

Несмотря на единство правового пространства федерального и регионального уровней, пока не все причины проникновения дефектных положений в нижестоящие нормативные акты определены и устранены, и продолжается процесс совершенствования механизмов выявления и устранения подобных положений.

В рамках масштабного реформирования российского законодательства затрагиваются, прежде всего, взаимоотношения федеральных органов государственной власти с органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления: перераспределяются полномочия, источники финансирования, уточняются механизмы и уровни правового регулирования отдельных общественных отношений и т. д., а, следовательно, появляется необходимость внесения существенных изменений в акты субъектов РФ. При этом количество принимаемых органами государственной власти субъектов РФ нормативных правовых актов не-

¹ Троян (Фадеева) Наталья Анатольевна, старший научный сотрудник федерального бюджетного учреждения «Научный центр правовой информации при Минюсте России», Российская Федерация, г. Москва.
E-mail: n-fadeeva@yandex.ru

уклонно растет. Тенденция к росту принимаемых актов характерна для всей территории России, что обусловлено динамикой изменения федерального законодательства.

Можно ли избежать в будущем столь масштабной корректировки нормативной правовой базы субъектов РФ, связанной с изменением федерального законодательства? Полностью, наверно, нет, однако существенно сократить количество актов, в которые необходимо вносить изменения, возможно.

Большинство нормативных положений актов субъектов РФ заимствовано из федеральных нормативных правовых актов.

О нецелесообразности дублирования уже установленных правовых положений в нормативных актах меньшей юридической силы в научной литературе говорится давно, однако процедура нормотворческой деятельности региональных и муниципальных органов власти строится в основном именно на воспроизведении действующих нормативных положений.

Такое переписывание не только способствует проникновению несоответствий в региональные и муниципальные нормативные базы, но и затрудняет применение законодательства, регулирующего различные общественные отношения [2].

Работа по исклучению или сокращению положений, воспроизведенных из федеральных нормативных правовых актов, потребует от соответствующих служб органов государственной власти субъектов Федерации больших усилий, но в дальнейшем можно будет направить деятельность данных служб на дополнительную проработку нереализованных в регионе положений, предусмотренных федеральным законодательством.

На наш взгляд, эта проблема во многом связана с отсутствием четко сформулированных целей и задач, которые необходимо ставить, говоря о нормативном регулировании тех или иных общественных отношений, а, следовательно, и с построением нормотворческой деятельности на всех уровнях власти. По мнению С.В. Батманова, необходима единая общегосударственная программа законодательства [3]. Она должна охватывать следующие уровни законодательства: федеральный, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Такая программа – это своего рода план развития всего законодательства, в котором каждому субъекту законодательства отведено особое место, чтобы он мог на основании данного документа выработать собственную стратегию законодательства, по крайней мере, на десятилетие вперед. К сожалению, пока такой целостной общегосударственной программы нет. Существуют отдельные, хотя и принципиально важные, документы: ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации, в которых обозначены ориентиры и приоритеты законодательства; план законопроектных работ Государственной Думы Российской Федерации и др. Разработать целостную программу законодотворческих работ ни Президенту, ни Правительству, ни палатам Федерального Собрания, ни субъектам Российской Федерации, ни объединениям муниципальных образований в отдельности не под силу. Такая задача может быть решена только в резуль-

тате взаимодействия всех перечисленных субъектов. И в такой программе обязательно должны быть предусмотрены отчеты о ее выполнении: о своевременности и достаточности подзаконного нормотворчества, реализации в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне. Такую информацию должны содержать результаты мониторинга законодательства.

Другим немаловажным условием обеспечения единства правового пространства федеративного государства является соблюдение общих для всех субъектов нормотворческой деятельности правил юридической техники. Главным правилом должно стать применение одинаковых терминов на уровне нормативных правовых актов, как федеральных, так и субъектов Российской Федерации и муниципальных актов. Единством терминологии, языка законотворчества, едиными стандартами оформления нормативных правовых актов, единой системой базовых принципов, категорий и понятий обеспечивается единство правовой системы Российской Федерации.

Вопрос определения и нормативного утверждения тех или иных терминов и понятий не является второстепенным, поскольку от точного и одинакового понимания всеми участниками общественных отношений этих понятий зависят предсказуемость регулирования общественных отношений и правильность разрешения спорных вопросов.

К сожалению, современное российское законодательство страдает «размытостью» понятий даже на федеральном уровне, и уж тем более на региональном и местном, что негативно сказывается на характеристике правового пространства государства. По утверждению Ю.К. Толстого, нельзя безгранично размывать понятия, иначе мы перестанем понимать друг друга [4].

Впервые задача по обеспечению единства правового пространства в нашей стране была сформулирована в Указе Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 г. № 1486 (ред. от 26.12.2016) «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» [5]. В соответствии с этим Указом, в целях обеспечения верховенства в стране Конституции Российской Федерации и федеральных законов, реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации дано поручение создать федеральный банк таких актов – федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, ведение которого было возложено на Минюст России.

С этого момента территориальными органами юстиции осуществляется ведение федерального регистра, проводится юридическая экспертиза всех нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а в случае выявления противоречий федеральному законодательству принимаются активные меры по их устранению.

По мере накопления опыта проведения юридических экспертиз и участия в нормотворческой деятельности региональных органов государственной власти появилась необходимость в его обобщении, формулирова-

нии предложений по исправлению различных сложных ситуаций, связанных с правовым регулированием, как на региональном, так и на федеральном уровнях. Этим целям отвечает такая форма обобщения и анализа информации как мониторинг законодательства, который в настоящее время проводится территориальными органами юстиции на основе методики, разработанной Минюстом России.

Мониторинг законодательства сегодня – это наиболее эффективный системный подход к вопросу обеспечения единства правового пространства нашего государства. Не случайно то внимание, которое уделяется в юридической науке вопросам, связанным с этим понятием [6–9].

Под мониторингом законодательства подразумевается механизм регулярного наблюдения, анализа, оценки правовых норм и их эффективности в регулировании общественных отношений, и мы видим, что в той или иной степени такую работу осуществляют многие органы власти и представители общественности, заинтересованные в определении качества действующего в стране законодательства, наиболее полноценной защите прав и свобод граждан.

Постоянные мониторинги законодательства различных сфер общественных отношений, наиболее значимых для обеспечения основных прав граждан и подвергаемых модернизации, проводят Минюст России и его территориальные органы.

При этом специалистами территориальных органов Минюста России осуществляется анализ нормативной правовой базы, регулирующей определенные общественные отношения, как на федеральном уровне, так и на региональном; анализируется полнота и достаточность нормативного регулирования исследуемых вопросов; в случае выявления неурегулированных, коллизионных положений соответствующая информация отражается в отчетах о проведенных мониторингах, предлагаются пути преодоления несовершенства законодательства обоих уровней.

Основному исследованию при проведении мониторингов подвергается законодательство субъектов Российской Федерации: описывается ситуация о состоянии законности в регионе; анализируются нормативные правовые акты, направленные на реализацию полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в определенных сферах общественных отношений; подробно разбираются выявленные несоответствия федеральному законодательству и принятые территориальными органами юстиции, органами прокуратуры, государственной власти субъектов Российской Федерации меры по приведению регионального законодательства в соответствие.

Д.Б. Гороховым сформулированы цели и принципы правового мониторинга, конечной целью которого является создание эффективного механизма правотворчества. Как всякая иная социальная деятельность, правовой мониторинг основан на определенных принципах, среди которых автор особо выделяет принципы легитимности и объективности, обязательности, информационной открытости, программно-целевого и планового обеспечения, финансовой обеспеченности [7].

Не вдаваясь в подробные характеристики принципов правового мониторинга, отметим, что их необходимо формулировать, но практическая польза от этого будет лишь в случае закрепления таких принципов в нормативном правовом акте федерального уровня, обязательность соблюдения которого должна быть предусмотрена для всех участников правотворческого процесса и правоприменения.

Стремительный рост массива российского законодательства не характеризует его положительно, поскольку качество законопроектной и иной подготовительной работы находится на довольно низком уровне. Принимается множество несовершенных, противоречивых, «разбалансированных» нормативных правовых актов, не согласованных друг с другом, порождающих коллизии и пробелы в правовом регулировании, что негативно сказывается на правоприменительной практике. Зачастую отсутствует система обратной связи между результатом законодательной деятельности – нормативными правовыми актами и принимаемыми на их основе решениями [10].

Именно выявление обратной связи должно быть главной задачей правового мониторинга.

Центральным аппаратом и территориальными органами Минюста России совершенствуются механизмы, которые позволят сократить сроки приведения в соответствие федеральному законодательству региональных нормативных актов, уставов муниципальных образований. Основная задача – не допустить возникновения противоречий в правовых актах.

Чтобы найти оптимальные пути решения данной задачи, необходимо обсуждать наиболее сложные вопросы, обмениваться информацией, мнениями.

В качестве примера интересен опыт Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Нижегородской области, подготовившего за 2015 г. сборник отдельных мониторингов законодательства субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Приволжского федерального округа Российской Федерации. В частности, в сборнике опубликованы результаты следующих мониторингов законодательства: в сфере государственной гражданской службы, в сфере противодействия терроризму, также обзор законодательства субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Приволжского федерального округа, в целях выявления в нем положений, способствующих проявлению коррупции, в сфере законодательства о государственной регистрации уставов муниципальных образований, в сфере формирования органов местного самоуправления и преобразования муниципального образования и др.

Во всех регионах приняты нормативные правовые акты, определяющие меры по профилактике правонарушений, в частности, в сфере экстремизма.

В Нижегородской области, Республике Башкортостан, Чувашской и Удмуртской республиках действуют государственные программы по профилактике экстремизма.

Всего приведено в соответствие с федеральным законодательством 45 нормативных правовых актов.

Нарушениями федерального законодательства в указанных актах является включение в нормативный правовой акт норм, противоречащих либо искажающих смысл федерального законодательства.

1) Закон Чувашской Республики от 18.10.2004 № 19 «Об организации местного самоуправления в Чувашской Республике» – в части порядка исполнения полномочия главы сельского поселения.

21 апреля 2015 г. на очередной сессии Государственного Совета Чувашской Республики принят в двух чтениях Закон Чувашской Республики «О внесении изменений в Закон Чувашской Республики «Об организации местного самоуправления в Чувашской Республике», направленный на приведение Закона Республики в соответствие с федеральным законодательством.

2) Кодекс Республики Башкортостан от 06.12.2006 № 380-з «О выборах» – в части порядка проведения выборов на территории Республики Башкортостан.

В целях приведения Кодекса Республики Башкортостан от 6 декабря 2006 года № 380-з «О выборах» в соответствие с федеральным законодательством экспертное заключение направлено в Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан².

Характеристика качества законодательства, степени обеспечения и защиты им прав граждан страны будет неполной без исследования муниципального уровня, анализа деятельности органов местного самоуправления по регулированию тех или иных общественных отношений. При анализе норм, установленных действующим федеральным законодательством, имеются коллизии при их правоприменении.

Так, пунктом 12 части 1 статьи 15 Федерального закона № 79-ФЗ государственным гражданским служащим предписано уведомлять о конфликте интересов представителя нанимателя. Между тем, пункт 2 статьи 11 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) обязывает государственного служащего уведомлять о возникновении или угрозе конфликта интересов своего непосредственного начальника. Однако на практике непосредственный начальник не всегда является представителем нанимателя для конкретного государственного служащего.

Согласно части 6 статьи 11 Федерального закона № 273-ФЗ, в том случае, если государственный служащий владеет ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), он обязан в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Однако часть 2 статьи 17 Федерального закона № 79-ФЗ возлагает такую обязанность на государственного служащего только в случае, если владение ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных

(складочных) капиталах организаций) приводит или может привести к конфликту интересов.

Проблемы в законотворческой и правоприменительной практике также обусловлены несоблюдением на федеральном уровне принципа единства терминологии. Например, в Федеральном законе № 79-ФЗ отсутствует единая терминология в отношении определений понятий «ненормированный служебный день» и «ненормированный рабочий день» (статьи 45, 46). Урегулирование указанных вопросов позволит более качественно стимулировать государственных гражданских служащих к надлежащему осуществлению ими своих должностных обязанностей, что, в конечном счете, повысит эффективность деятельности государственного механизма в целом.

Таким образом, анализ состояния муниципального правотворчества и практики его реализации свидетельствует о наличии ряда острых проблем качества и эффективности законодательной базы местного самоуправления, среди которых следует выделить следующие:

- ▶ отсутствие единых подходов к осуществлению муниципальной правотворческой политики;
- ▶ отсутствие четкого правового разграничения полномочий между органами государственной власти (федеральными и субъектов) и органами местного самоуправления;
- ▶ недостаточное обеспечение финансово-экономическими полномочиями самостоятельности муниципальных образований.

Несмотря на осуществляемую организационно-правовую реформу местного самоуправления в нашей стране, большинство обозначенных выше проблем остаются нерешенными [3].

К примеру, А.Ю. Гулягин, определяя мониторинг как отслеживание динамики законодательства, относит его к важным элементам правовой информатизации, которая, в свою очередь, имеет существенное значение в обеспечении единства правового пространства [11]. Для того, чтобы найти наиболее актуальные пути решения, необходимо экспериментировать, подбирать различные формы и методы, а также учитывать психологические и культурные предпосылки для достижения единства правового пространства нашего государства.

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 [12].

В преамбуле Приказа Генпрокурора России от 2 октября 2007 г. № 155 (ред. от 29.10.2012) «Об организации прокурорского надзора за законностью норма-

² Министерство юстиции Российской Федерации. Главное Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Нижегородской области. Обзор отдельных мониторингов законодательства субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Приволжского федерального округа, за 2015 год.

тивных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления»³ отмечается, что в результате принятия незаконных нормативных правовых актов, а также правовой неурегулированности значительной части социально значимых общественных отношений нарушаются конституционные права и законные интересы граждан, в том числе социально незащищенных категорий населения.

На основании изложенного предписано обеспечить активное участие прокурорских работников в подготовке нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан. В случаях отклонения замечаний прокуроров на проекты законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, противоречащих федеральному законодательству, направлять информацию высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа), главе муниципального образования, возглавляющему местную администрацию, для использования ими права отклонить законы, муниципальные нормативные правовые акты, принятые соответствующими представительными органами власти (п. 2.1).

Другой Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 (ред. от 21.06.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»⁴ предлагает прокурорам в целях предотвращения принятия законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации законов и иных нормативных актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, наладить необходимое взаимодействие органов прокуратуры с представительными органами и обеспечить непосредственное участие прокуратуры в правотворческом процессе, а именно: **разрабатывать законопроекты, имеющие принципиальное значение; готовить заключения на законопроекты; выступать на заседаниях и др.** В случае обнаружения пробелов и противоречий в действующем законодательстве прокуроры обязаны вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных правовых актов (п. п. 4.1, 20).

В целях предотвращения нарушений законов прокуроры осуществляют мониторинг региональных и му-

ниципальных нормативных правовых актов, активно участвуя в их подготовке: своевременно запрашивают и изучают проекты с составлением заключений, содержащих правовой анализ; участвуют в работе комитетов, комиссий и рабочих групп органов публичной власти; направляют в адрес руководителей замечания и предложения об устранении выявленных несоответствий законам [13].

Одним из наиболее важных профилактических средств является информирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации о недостатках в правотворческой деятельности, направление им обобщенных сведений о состоянии законности в разрешительной сфере, результатах проведенных прокурорами проверок. Обобщение практики надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления в рассматриваемой сфере свидетельствует, что наиболее типичные нарушения законов в целом сводятся к необоснованному расширению полномочий органов публичной власти. Распространение получило неправомерное расширение оснований для отказа наделенных разрешительными полномочиями органов субъектов Российской Федерации в предоставлении разрешений, продлении их действия, приостановлении, аннулировании, переоформлении и т. п. Среди типичных нарушений можно отметить, в том числе, неправомерную подмену уведомительного порядка регулирования отдельных видов деятельности разрешительным.

Отсутствие выраженного разграничения разрешений и уведомлений может приводить к злоупотреблениям органов исполнительной власти (их должностных лиц), нарушениям прав невластных субъектов. Выяснить существо регулирования в приведенных случаях, как показывает практика, возможно лишь путем детального анализа характера осуществляемого производства, выяснения наличия признаков разрешительной деятельности.

Следовательно, можно заключить, что эффективность муниципального правотворческого процесса следует оценивать путем регулярно проводимого правового мониторинга с учетом следующих критериев: активность субъектов правотворческой инициативы, актуальность рассматриваемых и обсуждаемых проектов муниципальных правовых актов, вовлеченность населения в разработку проектов муниципальных правовых актов, оперативность рассмотрения и принятия муниципальных правовых актов.

Рецензент: Андрианова Дарья Владимировна, кандидат юридических наук, начальник отделения ФБУ «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации», Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: darya.andrianova@scli.ru

³ Приказ Генпрокурора России от 2 октября 2007 г. № 155 (ред. от 29.10.2012) «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 155.

⁴ Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 (ред. от 21.06.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 195.

Литература

1. Полякова Т.А., Зимин И.В. Актуальные вопросы правового обеспечения единого информационного пространства при формировании информационного общества // Информационное общество: проблемы развития законодательства. Сборник научных работ. М., 2012. С. 43.
2. Кирилловых А.А. Систематизация норм о социальной защите граждан: проблемы и перспективы развития законодательства // Законодательство и экономика. 2010. № 7. С. 78.
3. Троян Н.А. Применение федеральных регистров и государственных реестров при исполнении научно-исследовательских работ и осуществлении образовательной деятельности // Мониторинг правоприменения. № 3. 2017.
4. Толстой Ю.К. О Концепции развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 36.
5. Указ Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 г. № 1486 (ред. от 26.12.2016) «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 33, ст. 3356.
6. Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Понятие и функции мониторинга нормативных актов // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 10.
7. Горохов Д.Б. Правовой мониторинг: концепция, направления институализации, состояние законодательства и перспективы // Законодательство и экономика. 2009. № 7.
8. Правовой мониторинг: Науч.-практ. пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова. М., 2009.
9. Чеснокова М.Д. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: опыт субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2010. № 8.
10. Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5.
11. Гулягин А.Ю. Актуальные вопросы компетенции органов юстиции: монография. М., 2009. С. 41.
12. Астанин В.В. Диалектика современного состояния муниципального правотворчества // Российская юстиция. № 3. 2016. С. 14–17.
13. Субанова Н.В. Обеспечение законности нормативных правовых актов, регулирующих осуществление разрешительной системы, средствами прокурорского надзора // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9. С. 71–75.



Практическое использование института бенефициарного владельца в корпоративных отношениях

Гаращук О. А.¹

Ключевые слова: бенефициарная собственность, бенефициарный владелец, фактический владелец, номинальный владелец, управляющая компания, офшорная компания, офшорная юрисдикция, право управления, конфиденциальность.

Аннотация. Концепция «бенефициарного владения» в российском законодательстве во многом основана на иностранных правовых нормах и более применима к налоговым правоотношениям. Тем не менее, гражданско-правовые связи, которые возникают у участников корпоративной структуры, являются первоочередными и уже, как следствие, порождают налоговые и иные административные обязательства. В рамках настоящей работы реализуется анализ актуальной нормативно-правовой базы по концепции «бенефициарного владельца», в том числе международных нормативно-правовых актов, судебной практики, приводятся аргументы в отношении необходимости унификации данного понятия как единого института для всех отраслей российского права, а также рассматриваются примеры реальных случаев использования бенефициарного владельца исходя из текущих тенденций структуризации бизнеса в России.

DOI: [10.21681/2226-0692-2018-1-62-67](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2018-1-62-67)

Введение

Несмотря на то, что использование термина «бенефициар» и «бенефициарная собственность» в теории права практикуется уже достаточно давно, особую актуальность они приобрели в последние годы. Начиная с 2013 года в Российской Федерации реализуется масштабная программа по вопросу противодействия совершению незаконных финансовых операций, уклонению от налогов, а также сокрытию информации, которая может быть использована уполномоченными органами и иными лицами в рамках возложенных на них государственных функций. Соответствующее реформирование реализуется на уровне международного взаимодействия и включает в себя следующий перечень мероприятий:

- › борьбу с размыванием налоговой базы и выводом прибыли из-под налогообложения (ПЛАН BEPS²);
- › обмен информацией и взаимную административную помощь;
- › автоматический обмен информацией о финансовых счетах;
- › контроль за деятельностью контролируемых иностранных компаний;
- › добровольное декларирование активов;

- › анализ и оценку мер по противодействию легализации незаконных финансовых операций.

Ввиду изложенного, понятия «бенефициарной собственности» или «бенефициарного владения» в настоящий момент наибольшим образом востребованы в контексте налогового права. Однако то, какое понимание в данные термины будет заложено в законодательстве о налогах и сборах, соответствующим образом окажет влияние и на сферу гражданско-правовых отношений.

Цель, задачи и методы исследования

Целью настоящей работы является выработка предложений по внесению изменений в российское гражданское законодательство в отношении понятия бенефициарного владения с учетом существующих норм налогового законодательства, а также правоприменительной практики.

В числе задач в рамках исследования можно определить анализ существующих норм законодательства, а также судебной практики, касающейся концепции бенефициарного владения, систематизация и формулирование тезисов, в соответствии с которыми рассматривается бенефициарное владение, а также определить, каким образом данные выводы могут оказать влияние на российское гражданское законодательство.

² <http://www.oecd.org/ctp/beeps/>

¹ Гаращук Ольга Алексеевна, аспирант Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет транспорта (МИИТ)», Российская Федерация, г. Москва.
E-mail: olga_garaschuk@mail.ru

В числе методов настоящего исследования можно выделить методы сравнения, анализа, обобщения и моделирования, метод гипотезы.

Результаты исследования

Определение «бенефициарного владельца» в российском законодательстве появилось значительно позднее того момента, как оно уже стало широко распространено в налоговой и банковской практике. Так, соответствующее определение было сформулировано в Федеральном законе от 28.06.2013 № 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям»³, и то с оговоркой, что оно применяется только для целей Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее – Закон о противодействии)⁴. В международном правовом поле понятие «бенефициарного владельца» впервые появилось в 1997 году в Модельной конвенции по налогам на доход и капитал Организации экономического сотрудничества и развития (далее – Модельная конвенция ОЭСР)⁵, которое в дальнейшем было уточнено и разъяснено на уровне официальных комментариев. Ввиду того, что Россия не относится к странам, участвующим в ОЭСР, применение внутри страны норм международного права, в особенности, носящих рекомендательный характер, возможно исключительно путем инкорпорации соответствующих норм в национальное законодательство [1]. Тем не менее, в настоящий момент соответствующие положения Модельной конвенции ОЭСР, а также официальных комментариев к ней нашли свое отражение исключительно на уровне подзаконных актов Минфина и ФНС России, а также акты официального разъяснения действующих норм, в частности, постановления Пленума Верховного Суда (ранее также Высшего арбитражного суда)⁶. Судебная практика нижестоящих инстанций создает также свою практику толкования и применения соответствующих норм указанных международных актов. Так, в постановлении Девятого архи-

тражного апелляционного суда⁷ приводятся доводы о том, что несмотря на то, что Российская Федерация не включена в число стран-участниц ОЭСР, но при подписании каждого соглашения об избежании двойного налогообложения со странами-участницами ОЭСР, для которых в силу ст. 5, п. п. (а) и (б) Конвенции об учреждении ОЭСР положения Модельной конвенции ОЭСР, а также комментариев к ней приобретают обязательный характер, соответствующие нормы также становятся обязательными и для России.

Несмотря на то, что в точки зрения нормативно-регулирующего на национальном уровне проработку вопроса о понятии «бенефициарного владельца» вряд ли можно назвать достаточным, судебная практика во многом продвинулась в данном вопросе ввиду активности налоговых органов в части доначисления налогов на основании необоснованного, с их точки зрения, применения пониженных ставок по налогам, а также освобождения от налогообложения на территории Российской Федерации, принимая во внимание бенефициарного владельца бизнеса. Однако понятие бенефициарного владельца не ограничивается только применением в налоговом праве, оно актуально и для других отраслей права. По сути бенефициарный владелец – персона, в интересах которого осуществляется вся деятельность бизнеса в целом. Учитывая тот факт, что юридическое лицо – некая фикция, принятая для структурирования сделок в гражданско-правовом обороте [2], [3], обозначив бенефициарного владельца юридического лица как самостоятельного участника гражданского оборота, мы по сути сможем перейти от формального решения ситуаций к фактическим обстоятельствам в ряде вопросов.

Так, законом предусмотрено, что юридическое лицо приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы (пункт 1 статьи 53 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее – ГК РФ)⁸. В настоящий момент бенефициарный владелец не отнесен к органам управления. Тем не менее, очевиден его фактический интерес в деятельности компании, в особенности в части получения прибыли от деятельности и увеличения ее размера. Для случая некоммерческих организаций это также может быть заинтересованность в достижении юридическим лицом иных целей, не связанных с извлечением прибыли. Аналогичным образом возникает вопрос ответственности такого лица за деятельность юридического лица. В общем случае учредитель (участник) юридического лица или собственник его имущества не отвечает по обязательствам юридического лица, а юридическое лицо не отвечает по обязательствам учредителя (участника) или собственника, при этом их собрание является высшим органом управления (пункт 1 статьи 65.3 ГК РФ). Возникает вопрос реальной стоимости таких максимальных полномочий при минимальном уровне рискованности. Очевидно, что полноценно эффективно данная схема

³ Подпункт б) пункта 1 статьи 13 Федерального закона от 28.06.2013 № 134-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.02.2018).

⁴ Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.02.2018).

⁵ Модельная конвенция по налогам на доход и капитал Организации экономического сотрудничества и развития [Электронный ресурс] URL: <http://www.oecd.org/ctp/treaties/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version-20745419.htm> (дата обращения: 02.02.2018).

⁶ Постановление Пленума ВАС РФ от 12.10.2006 № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.02.2018).

⁷ Определение Верховного Суда РФ от 29.03.2016 по делу № 306-ЭС15-16624, А65-21934/2014 Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.02.2018).

⁸ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.02.2018).

будет работать только в одном случае, когда учредители (участники) юридического лица и его бенефициарные владельцы совпадают. Учитывая изложенное, можно сделать вывод, что экономия на налогах с использование концепции бенефициарного владельца является лишь одной из составляющих, но не исчерпывающей. Соответственно, использование термина «бенефициарный владелец» исключительно в негативном ключе как недобросовестного участника гражданского оборота не совсем верно. Как правильно было отмечено, основная цель нормативного определения «бенефициарный владелец» – закрепить его ответственность за принятие управленческих решений в деятельности контролируемого им юридического лица [4]. Между тем, по сравнению с использованием таких схожих понятий, как «аффилированность», в последнее время прочно вошедшие в российское гражданско-правовое законодательство (статья 53.2 ГК РФ), а также схожий с ним институт «заинтересованности», исходя из положений действующего в настоящий момент российского и международного законодательства, определить «бенефициарность» возможно только при применении методов публичного права, в частности уголовно-правового [5]. Однако неверным будет считать, что «бенефициарность» и актуальна только для отраслей публичного права. Наделив бенефициарных владельцев полномочиями принимать определенного рода решения, к примеру, по вопросам распределения прибыли, участия в деятельности дочерних и зависимых обществ, утверждать решения о ликвидации, аналогичным образом можно и наложить на них корреспондирующую ответственность за принятие таких решений. Данное положение дел было бы особенно актуальным для непубличных обществ (пункт 2 статьи 66.3 ГК РФ) ввиду того, что для данных юридических лиц характерно небольшое количество участников (акционеров), заинтересованных в получении прибыли, которая прежде всего складывается исходя из предпринимательской деятельности общества. Соответственно, успешность такой деятельности напрямую отражается на доходе его участников (акционеров). Получение прибыли только от владения акциями, стоимость которых может существенно возрастать на рынке, как это работает для большинства открытых акционерных обществ, для публичных обществ нехарактерно. Таким образом, с повышением уровня заинтересованности конкретного участника (акционера) в получении дохода от деятельности организации должен возрастать и уровень ответственности за принимаемые им решения. При этом если таким участником (акционером) является другое юридическое лицо, очевидно, что за принимаемыми решениями такого участника (акционера) также стоят иные лица, которые в конечном счете являются бенефициарными владельцами. Отдельно можно выделить акционерные общества, которые имеют в своем составе в качестве одного акционера государство. Как правило, в данной ситуации процесс выявления бенефициарного владельца еще более туманен, поскольку формальное понятие бенефициарного владельца для структур с государственным участием в общем виде возможно исключительно в части акций (долей), не связанных с

государством. Тем не менее, это не исключает наличия иных фактических бенефициарных владельцев за государственными структурами. Данный вывод подкрепляется выводами, изложенными в письме Аппарата Правительства Российской Федерации⁹.

В зарубежной практике, прежде всего в офшорных зонах, существует институт номинального владения, который в российском праве отсутствует. Он предполагает установленную законом юридическую возможность управления деятельностью организации в интересах иных лиц, принимающих фактические решения по управлению. Основной задачей номинального владения является сокрытие информации о фактическом владельце бизнеса, что не соответствует концепции российского законодательства в части открытости и общедоступности такого рода данных¹⁰. Тем не менее, в российском гражданском законодательстве существует ряд иных возможностей, при использовании которых можно достигнуть похожего результата. Так, на практике зачастую прибегают к заключению договоров доверительного управления и поручения, выдаче доверенностей с широким кругом полномочий. Тем не менее, так как «номинальность» не может быть объявлена законом, фактически риск несения неблагоприятных последствий от принятия управленческих решений лежит в любом случае на номиналах, которые исходя из обычной практики являются неплатежеспособными. Соответственно, применение к ним эффективных процедур взыскания задолженности не представляется возможным. Однако использование номинальных лиц в российской практике в любом случае не может обеспечивать абсолютную закрытость соответствующих данных о реальном бенефициарном владельце или выгодоприобретателе. Так или иначе, последнего можно будет вычислить исходя из анализа цепочки по передаче полномочий, контекста ситуации, а также данных открытых источников (ЕГРЮЛ, доверенность на представление интересов, которая потребуется для подтверждения полномочий каждый раз перед третьими лицами). Номинальное владение в офшорных зонах, напротив, предоставляет минимум возможностей для того, что данные бенефициарного владельца стали доступны неограниченному кругу лиц, ввиду чего для российских реалий институт бенефициарного владельца так прочно ассоциируется с офшорами.

Также следует принять во внимание, что категория «бенефициарного владельца» тесно связана с концепцией «фактического получателя дохода». Оба понятия в современном понимании содержат в себе презумпцию недобросовестности в реализации данными лицами прав и обязанностей участника гражданского оборота, или налоговых или иных административных правоот-

⁹ Письмо Аппарата Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 года № П24-746В «О выполнении перечня поручений Председателя Правительства Российской Федерации № ВП-П13-9308 от 28 декабря 2011 г.». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.02.2018).

¹⁰ Пункт 1 статьи 6 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ (ред. от 30.10.2017) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.02.2018).

ношений. Как было указано выше, оба понятия также связаны с офшорной практикой. Тем не менее, фактический получатель дохода – это категория налогового права, которая относится не только к физическим, но и к юридическим лицам, и призвана упорядочить только вопрос налогообложения получаемого дохода лица исходя из его реальной роли в предпринимательской деятельности. Его понятие четко сформулировано в п.2 ст. 7 Налогового кодекса Российской Федерации¹¹. Бенефициарный владелец – это прежде всего лицо, заинтересованное не только в получении каких-либо привилегий от своего владения имуществом, но и в праве контроля и управления таким имуществом, принятии решений по стратегическим вопросам финансово-хозяйственной деятельности. Так, в корпоративном праве принято выделять неимущественные права акционера (участника), которые включают право на участие в управлении обществом, а также на получение информации о деятельности общества (абзацы 2, 3 пункта 1 статьи 65.2 ГК РФ). Между тем, структура непубличных обществ предполагает неотъемлемое личное участие акционера (участника) в управлении обществом. В п.3 ст.7 Федерального закона от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (Закон об ООО)¹² предусмотрено на ограничение по количественному составу участников – не более 50. В непубличных акционерных обществах предусматривается ряд положений, который свидетельствует об «закрытости» и «ограниченности» характера осуществляемой деятельности: его акции не могут предлагаться для подписки неограниченному кругу лиц¹³, особые условия отчуждения акций третьему лицу, преимущественное право акционеров на приобретение отчуждаемых акций¹⁴. Соответственно, ввиду большей концентрации прав по управлению в непубличном обществе, вопрос бенефициарного владельца будет наиболее актуальным именно для них. Кроме того, исходя из той формулировки, которая в настоящий момент сформулирована в Законе о противодействии¹⁵ (абзац 13 статьи 3), в случае если лицо владеет 25 и менее процентов в капитале юридического лица, он не может считаться бенефициарным владельцем. В публичных акционерных обществах с огромным количеством акционеров владелец даже минимального пакета акций мо-

жет по факту являться лицом, имеющим возможность контролировать действия соответствующего общества. Тем не менее, концентрация контроля ввиду общего значительного количества акций в любом случае будет рассматриваться как менее важная, чем для обществ, в которых состав акционеров или участников более персонализирован. Соответственно, вопрос бенефициарного владельца будет более актуальным для непубличных обществ.

Рассмотрим практические аспекты использования института бенефициарного владельца в России. Как было неоднократно указано выше, российское законодательство не располагает правовыми средствами для обеспечения конфиденциальности сведений, поэтому в российской практике бенефициарный владелец действует не напрямую, а через офшорную компанию, которая зарегистрирована в одной из стран, с которой у России нет обмена информацией. Таким образом, в состав акционеров (участников) российской организации (далее – Организация) вводится одна офшорная компания, которая в соответствии с заключенным договором на оказание услуг в рамках номинального сервиса обеспечивает участие в корпоративном управлении деятельностью Организации бенефициарного владельца. Как было отмечено выше, схема зачастую используется непубличными обществами, которые, с одной стороны, располагают большими возможностями для реального осуществления функций по корпоративному управлению, а с другой стороны, не имеют жестких обязательств по раскрытию информации неограниченному кругу лиц. Кроме того, принимая во внимание, что зачастую принятие управленческих решений связано с выплатой дивидендов (распределением прибыли) и возникает корреспондирующая обязанность по выплате налогов, целью деятельности Организации становится аккумуляция прибыли, получаемой из различных источников, при минимизации расходов от деятельности. На практике такие организации относят к числу «управляющих компаний», которые участвуют в обороте на основании соответствующих гражданско-правовых договоров. Несмотря на то, что законодательством напрямую не предусматривается такой вид договора, как договор по передаче полномочий единоличного исполнительного органа управляющей организации, судебная практика зачастую квалифицирует его как договор возмездно-го оказания услуг¹⁶.

Так, в качестве примера можно привести корпоративную структуру акционерного общества «НЕФТЕТРАНССЕРВИС» (ИНН/ОГРН 7731537410/1067746129660). Основной вид деятельности – деятельность железнодорожного транспорта: грузовые перевозки¹⁷. Данная компания аккумулирует прибыль по направлению грузовых железнодорожных перевозок, она является владельцем домена <http://www.ntstrans.ru>¹⁸, на котором размещена информация

¹¹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 28.12.2017). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.02.2018).

¹² Федеральный закон от 08.02.1998 № 14-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об обществах с ограниченной ответственностью». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.02.2018).

¹³ Пункт 2 статьи 7 Федерального закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об акционерных обществах». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.02.2018).

¹⁴ Пункт 3 статьи 7 Федерального закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об акционерных обществах». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.02.2018).

¹⁵ Абзац 13 статьи 3 Федерального закона от 28.06.2013 № 134-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.02.2018).

¹⁶ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 29.05.2007 N Ф04-4834/2006(34619-А46-16) по делу №6-250/2005. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.02.2018).

¹⁷ Данные с официального сайта ФНС РФ <https://egrul.nalog.ru/> (Дата обращения 30.01.2018).

об основных видах деятельности: предоставление подвижного состава под перевозки грузов в полувагонах и нефтебензиновых цистернах; транспортно-экспедиторское обслуживание; промышленная логистика и т. п.¹⁹. При этом общество с ограниченной ответственностью «Управляющая компания «НефтеТрансСервис» (ИНН/ОГРН 725688972/1107746153998)²⁰, основным видом деятельности которого является консультирование по вопросам коммерческой деятельности и управления, оказывает акционерному обществу «НЕФТЕТРАНС-СЕРВИС» услуги по управлению. В составе участников общества с ограниченной ответственностью «Управляющая компания «НефтеТрансСервис» имеется единственное иностранное юридическое лицо – кипрская КОМПАНИЯ НТС ХОЛДИНГ ПИЭЛСИ. Полученная в итоге прибыль за оказание услуг управляющей организации аккумулируется у кипрской компании. Соответственно, в такой структуре возможно наличие в указанной кипрской компании одного или нескольких акционеров – номинальных владельцев, данные о которых есть в реестре Кипра. При этом личности бенефициарных владельцев дохода, которым в конечном итоге перечисляется прибыль, остаются неизвестными. Таким образом, в действительности возможно разделение фактической деятельности компании и ее корпоративной структуры с точки зрения максимизации полученной прибыли, налоговой оптимизации и сохранения конфиденциальности бенефициарного владельца.

Выводы

Резюмируя изложенное выше, можно сделать следующие выводы:

- › в настоящий момент в российском гражданском законодательстве отсутствует понятие бенефициарного владельца. Данное понятие используется в специальном законодательстве, регулирующем вопросы

противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, а также в налоговом законодательстве. Тем не менее, глобальное значение понятия бенефициарного владельца как единого института, используемого во всех отраслях национального российского законодательства, на данный момент отсутствует;

- › судебная практика затрагивает вопросы бенефициарного владения преимущественно с точки зрения налоговых споров, для чего проводится взаимозаменяемость понятий бенефициарного владельца и фактического получателя дохода;
- › с точки зрения правоприменения наибольшей популярностью пользуется трактовка бенефициарного владельца исходя из концепций номинального владения, предусмотренного иностранным законодательством, в основном офшорных зон. Несмотря на то, что институт номинального владения де-юре в российском законодательстве также отсутствует, общие принципы его реализации путем использования инструментов гражданского законодательства (доверенности, договор поручения);
- › практическое использование понятия бенефициарного владельца наиболее актуально для российского корпоративного права, регулирующего деятельность непубличных обществ. С одной стороны, легитимизация данного института позволит извлечь пользу для самих бенефициарных владельцев в части использования полномочий по управлению обществом, с другой – позволит использовать прозрачность владения с точки зрения применения мер ответственности за ненадлежащее исполнение обязательств как гражданско-правового, так и административно-правового характера.²¹

Рецензент: Запольский Сергей Васильевич, доктор юридических наук, профессор, Главный научный сотрудник Института государства и права РАН, Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: zpmoscow@mail.ru

¹⁸ По данным сервиса проверки доменных имен Who.is <https://who.is/whois/ntstrans.ru> (Дата обращения 30.01.2018).

¹⁹ Данные с официального сайта АО «НефтеТрансСервис» <http://www.ntstrans.ru/ru/about/business/> (Дата обращения 30.01.2018).

²⁰ Данные с официального сайта ФНС РФ <https://egrul.nalog.ru/> (Дата обращения 30.01.2018).

²¹ Данные с официального сайта ФНС РФ <https://egrul.nalog.ru/> (Дата обращения 30.01.2018).

Литература

1. Хаванова, И.А. К дискуссии о правовой природе Официального комментария к Модельной налоговой конвенции ОЭСР // Финансовое право. 2016. № 5. С. 43–46.
2. Мельникова, Т.В. Юридическое лицо как субъект права (философско-методологический анализ): диссертация на соискание учёной степени доктора философских наук: 09.00.11; [Место защиты: Сибирский государственный аэрокосмический университет имени академика М. Ф. Решетнева.] Красноярск, 2009. 340 с.
3. Тихонравов, Е. Ю. Понятие фикций и необходимость их использования при вынесении судебных постановлений [Текст] // Проблемы наук теории и истории государства и права: сб. науч. ст. / отв. ред. С. А. Дробышевский; Сиб. федер. ун-т, Юрид. ин-т. Красноярск: ИПЦ СФУ, 2008. Вып. 2. С. 172–186.
4. Государство и бизнес в системе правовых координат: монография / А.В. Габов, В.Н. Литовкин, О.В. Гутников и др.; отв. ред. А.В. Габов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2014. С. 50 и др.
5. Юридические лица в российском гражданском праве: монография, в 3 т. / А.В. Габов, К.Д. Гасников, В.П. Емельянцева и др.; отв. ред. А.В. Габов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ИНФРА-М, 2015. Т. 3: Создание, реорганизация и ликвидация юридических лиц. 280 с.
6. Андрианова Н.Г. Практические проблемы реализации деофшоризационного законодательства Российской Федерации // Проблемы современной науки и образования. 2017. № 35 (117). С. 35–39.
7. Байдикова К.А., Вылегжанина Е.В. Организация бизнеса через оффшорные юрисдикции // В сборнике: Актуальные вопросы современной финансовой науки. Материалы заочной всероссийской научно-практической конференции. Кубанский государственный университет; под редакцией А.В. Пенюгаловой. 2017. С. 496–499.
8. Балакина З.В. Принцип сквозного налогообложения при применении концепции бенефициарного собственника дохода // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 11. С. 87–93.
9. Балакина З.В. Имплементация подходов ОЭСР к установлению критериев определения концепции бенефициарного собственника дохода в российское налоговое законодательство // Юрист. 2016. № 21. С. 41–45.
10. Брук Б.Я. Перспективы кодификации концепции бенефициарного собственника в российском налоговом законодательстве // Закон. 2014. № 8. С. 43–57.
11. Гетьман В.Г. Легализация капитала сомнительного происхождения // Учет. Анализ. Аудит. 2015. № 6. С. 89–94.
12. Доронина Н.Г., Семилютин Н.Г. Гражданское законодательство как инструмент противодействия коррупции: особенности российского и зарубежного опыта // Журнал российского права. 2017. № 6 (246). С. 145–154.
13. Ивановская Л.А. Отражение концепции «бенефициарного собственника» в российском законодательстве и применение на практике: кейс ПАО «Северсталь» // Научный альманах. 2017. № 4-1 (30). С. 415–418.
14. Канашевский В.А. Концепция бенефициарной собственности в российской судебной практике (частноправовые аспекты) // Журнал российского права. 2016. № 9 (237). С. 27–38.
15. Луценко С.И. Директорат versus собственников: когнитивный диссонанс или баланс интересов между участниками компании // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2015. № 1. С. 194–207.
16. Макарова Е.А. Оффшорная компания: теоретические и организационно-правовые аспекты // Вестник Новгородского филиала РАНХиГС. 2016. Т. 1. № 5-1. С. 166–173.
17. Маловицкий Р.С., Барышев М.А. Совместное предприятие в Российской Федерации: преимущества и недостатки создания с точки зрения корпоративного управления // Вестник Арбитражного суда Московского округа. 2016. № 2. С. 65–78.



ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY

LEGAL REGULATION OF THE ORGANISATION AND CARRYING OUT OF REPEATED ANTI-CORRUPTION ASSESSMENT IN REGIONS OF RUSSIA: ISSUES OF THEORY AND PRACTICE

P. Kabanov

Pavel Kabanov, Doctor of Science (Law), Associate Professor, Director of the Research Institute for Combating Corruption of the Timiryasov Kazan Innovation University, Kazan, Russian Federation. E-mail: kabanovp@mail.ru

Keywords: *corruption, prevention of corruption, assessment, anti-corruption assessment, repeated assessment.*

Abstract. *For the first time in Russian legal science, issues of legal regulation of the organisation and carrying out of repeated anti-corruption assessment of normative legal acts and their drafts in subjects of the Russian Federation are considered in this work. The author's definition for repeated anti-corruption assessment of normative legal acts and their drafts is proposed. A classification of this kind of assessments is carried out based on the analysis of regional normative legal acts currently in force. The main procedural aspects of carrying out repeated anti-corruption assessment are described and explained: grounds for ordering and carrying out the assessment, procedural deadlines, the procedure for properly documenting the results of the assessment. Measures for improving legal regulation of the organisation and carrying out of repeated anti-corruption assessment are put forward.*

References

1. Antikorruptsiionnaia ekspertiza normativnykh pravovykh aktov i ikh proektov (federal'nyi i regional'nye aspekty), pod red. N.A. Lopashenko, M., 2011.
2. Antikorruptsiionnaia ekspertiza normativnykh pravovykh aktov i ikh proektov: terminologicheskii slovar', avt.-sost.: V.N. Ageev, O.V. Ageeva, I.I. Bikeev, A.E. Bikmukhametov, M.A. Gavrilov i dr., ruk. avt. kollektiva i nauch. red. P.A. Kabanov, Kazan': Izd-vo "Poznanie", 2010.
3. Antikorruptsiionnaia ekspertiza proektov normativnykh pravovykh aktov: nauchno-prakticheskoe posobie, I.S. Vlasov, T.O. Koshaeva, V.N. Naidenko i dr., otv. red. Iu.A. Tikhomirov, E.I. Spektor, M., 2012.
4. Baldin A.K. Pravovye voprosy organizatsii provedeniia antikorrupsionnoi ekspertizy normativnykh pravovykh aktov organami Miniustva Rossii: dis. ... kand. iurid. nauk, M., 2014.
5. Budatarov S.M. Antikorruptsiionnaia ekspertiza pravovykh aktov i ikh proektov: poniatie, poriadok provedeniia: spetsializirovannyi uchebnyi kurs, Saratov, 2013.
6. Voronina Iu.I. Antikorruptsiionnaia ekspertiza zakonodatel'nykh aktov (ikh proektov) v Rossiiskoi Federatsii (konstitutsionno-pravovoe issledovanie): dis. ... kand. iurid. nauk, Tiumen', 2016.
7. Gazimzianov R.R. Dopolnitel'nye (fakul'tativnye) ob'ekty antikorrupsionnoi ekspertizy normativnykh pravovykh aktov i ikh proektov, Aktual'nye problemy ekonomiki i prava, 2010, No. 4 (16), pp. 27-30.
8. Gazimzianov R.R., Kabanov P.A. Dopolnitel'nye ob'ekty antikorrupsionnoi ekspertizy: vidy, sodержanie i nekotorye problemy, Ekspertiza normativnykh pravovykh aktov i ikh proektov na predmet korruptsiogenosti: sodержanie, znachenie, metodika provedeniia: sbornik statei, pod obshch. red. O.S. Kapinus i A.V. Kudashkina, M.: Akademiia General'noi prokuratury RF, 2010, pp. 36-41.
9. Edlin E.V. Kommentarii k Federal'nomu zakonu Rossiiskoi Federatsii ot 17 iuliia 2009 goda No. 172-FZ "Ob antikorrupsionnoi ekspertize normativnykh pravovykh aktov i proektov normativnykh pravovykh aktov", Saratov, 2010.
10. Ezikian V.I. Antikorruptsiionnaia ekspertiza: uchebno-metodicheskoe posobie dlia prakticheskikh zaniatii i samostoiatel'noi raboty studentov, Novocherkassk: IuRGPU (NPI), 2017.
11. Kabashov S.Iu., Kabashov Iu.S. Antikorruptsiionnaia ekspertiza normativnykh pravovykh aktov i proektov normativnykh pravovykh aktov: organizatsiia i voprosy dokumentirovaniia, M., 2017.
12. Kim A.V. Pravoia i antikorrupsionnaia ekspertiza normativnykh pravovykh aktov i ikh proektov v territorial'nykh organakh Ministerstva iustitsii Rossiiskoi Federatsii (administrativno-pravovoe issledovanie): dis. ... kand. iurid. nauk, M., 2017.
13. Kliukovskaia I. N. Antikorruptsiionnaia ekspertiza normativnykh pravovykh aktov kak forma realizatsii antikorrupsionnoi politiki: monografiia, M., 2015.
14. Kudashkin A.V. Antikorruptsiionnaia ekspertiza: teoriia i praktika, M., 2012.
15. Kudashkin A.V. Kommentarii k Federal'nomu zakonu "Ob antikorrupsionnoi ekspertize normativnykh pravovykh aktov i proektov normativnykh pravovykh aktov", M.: Volters Kluver, 2011.
16. Lantsevich Iu.M. Organizatsionno-pravovye osnovy deiatel'nosti pravookhranitel'nykh organov po provedeniiu antikorrupsionnoi ekspertizy normativnykh pravovykh aktov i ikh proektov: dis. ... kand. iurid. nauk, M., 2012.
17. Matkovskii S.V. Antikorruptsiionnaia ekspertiza normativnykh aktov i ikh proektov: voprosy teorii: uchebnoe posobie, Kirov, 2010.

18. Meleshko A.O. Administrativno-pravovoe regulirovanie antikorrupsionnoi ekspertizy pravovykh aktov: dis. ... kand. iurid. nauk, Omsk, 2015.
19. Nauchno-prakticheskii kommentarii k Federal'nomu zakonu Rossiiskoi Federatsii ot 17 iulia 2009 goda No. 172-FZ "Ob antikorrupsionnoi ekspertize normativnykh pravovykh aktov i proektov normativnykh pravovykh aktov", pod red. prof. P.A. Kabanova, vstup. st. prof. I.I. Bikeeva, Kazan': Izd-vo "Poznanie" Instituta ekonomiki, upravleniia i prava, 2010.
20. Postateinyi nauchno-prakticheskii kommentarii k Federal'nomu zakonu Rossiiskoi Federatsii ot 17 iulia 2009 goda No. 172-FZ "Ob antikorrupsionnoi ekspertize normativnykh pravovykh aktov i proektov normativnykh pravovykh aktov", pod nauch. red. P.A. Kabanova, Kazan': Institut ekonomiki, upravleniia i prava, 2009.
21. Rossinskaia E.R., Galiashina E.I. Antikorrupsionnaia ekspertiza normativnykh pravovykh aktov i ikh proektov: problemy teorii i praktiki, M., 2017.
22. Sokolov A. F. Antikorrupsionnaia ekspertiza: metodicheskie ukazaniia, Iaroslavl': IarGU, 2011.
23. Tref'iakova E-D. S. Pravovaia i antikorrupsionnaia ekspertiza normativnykh pravovykh aktov sub'ektov Rossiiskoi Federatsii. Konstitutsionno-pravovoe issledovanie deiatel'nosti territorial'nykh organov Ministerstva iustitsii v sub'ektakh RF v predelakh SFO: monografiia, Novosibirsk, 2011.
24. Chechko O.L. Antikorrupsionnaia ekspertiza, osushchestvliamaia organami prokuratury: voprosy teorii i praktiki: dis. ... kand. iurid. nauk, M., 2016.
25. Iulegina E.Iu. Antikorrupsionnaia ekspertiza normativnykh pravovykh aktov i ikh proektov v sisteme vzaimodeistviia ee sub'ektov (administrativno-pravovoi aspekt): avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk, M., 2015.

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY

ON THE ISSUE OF RETURN OF ACADEMIC CRIMINOLOGY

V. Astanin

Viktor Astanin, Doctor of Science (Law), Professor, Vice-President of the Russian Criminological Association, Deputy Director for Academic Affairs and Research of the Federal State-Funded Institution "Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation", Moscow, Russian Federation.

E-mail: astaninvv@rambler.ru

Keywords: *criminology, educational subject, didactics, teaching, working programme, research support, teaching methodology, educational organisations, federal state educational standard, training of lawyers, science.*

Abstract. *The modern state of curricular support for the educational subject of Criminology is analysed and assessed in the paper. The sources of problems of didactic support for teaching this subject in the area of Jurisprudence (Bachelor level) are mentioned. A method of examination and critical analysis of legal documents as well as materials related to didactic support of criminology used in preparation of this paper allows to show the shortcomings of normative, organisational, methodological, and curricular support for teaching subjects which are dialectically interrelated with the state of criminological science. Reasons are given for the need to ensure a dialectical interrelation between the criminological science and its topics to be mastered in the course of learning. The development of a model programme for the educational subject of Criminology, together with a mandatory public discussion of the programme and working out methodological recommendations on using it in the educational process, is viewed by the author as a high priority task.*

THEORY AND METHODOLOGY OF LEGAL SCIENCE

CHRONICLES OF JUVENILE DELINQUENCY PATTERNS IN RUSSIA

E. Demidova-Petrova

Elizaveta Demidova-Petrova, Ph.D. (Law), Associate Professor at the Department of Criminology and Penal & Correctional Law of the Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Lieutenant Colonel of Police, Kazan, Russian Federation.

E-mail: demidova.liza@gmail.com

Keywords: *juvenile, juvenile delinquency, pattern, qualitative and quantitative changes, statistical data, judicial practice.*

Abstract. *Qualitative and quantitative changes in juvenile delinquency are presented in this paper. It is noted that negative qualitative changes in juvenile delinquency reflecting the evolution of its development are contained in a number of characteristics. Their content is illustrated by the results of the author's analysis of criminal and judicial statistics of the modern period (2011 to 2016). These results are considered in comparison with the previous milestones in the development of juvenile delinquency. This approach allows us to see the*

transformation of the phenomenon of juvenile delinquency through the prism of quantitative and qualitative changes in its manifestations over time. The novelty in juvenile crime trends will not be so noticeable in carrying out an operational analysis of statistical indicators. The author's analysis of court decisions in criminal cases against juveniles is also presented.

References

1. Demidova-Petrova E.V. Prestupnost' nesovershennoletnikh v aspekte vzaimodeistviia sotsial'noi sredy i lichnosti: monografiia, Kazan', 2014, 288 pp.
2. Demidova-Petrova E.V. Pokazateli prestupnosti nesovershennoletnikh i molodezhi v Rossiiskoi Federatsii, E.V. Demidova-Petrova, Vestnik Kazanskogo iuridicheskogo instituta MVD Rossii, No. 3 (17), 2014, pp. 45-52.
3. Lelekov V.A. Iuvenal'naia kriminologiya, V.A. Lelekov, E.V. Kosheleva, 2-e izd., pererab. i dop., M., 2014, p. 49.
4. Omigov V.I. Prestupnost' nesovershennoletnikh: ee kharakteristika, V.I. Omigov, Voprosy iuvenal'noi iustitsii, No. 3, 2012.
5. Demidova-Petrova E.V. O kriminogenosti nesovershennoletnikh i mezhdistsiplinarnykh ee issledovaniakh, E.V. Demidova-Petrova, Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava, tom 7, No. 12A, 2017, pp. 140-149.
6. Demidova-Petrova E.V. Kriminologicheski znachimye realii prestupnosti nesovershennoletnikh v sovremennoi Rossii, E.V. Demidova-Petrova, Problemy determinatsii i preduprezhdeniia prestupnosti, pod. red. professora A.I. Dolgovi, M.: Rossiiskaia kriminologicheskaia assotsiatsiia, 2017, pp. 162-167.
7. Nemeruk E.E. Geografiia prestupnosti nesovershennoletnikh (na primere Privolzhskogo federal'nogo okruga), E.E. Nemeruk, A.Iu. Bannikov, N.V. Maslova, Geograficheskii vestnik, No. 2 (29), 2014.
8. Zykova K.F. Nesovershennoletnie osuzhdennye zhenskogo pola, sovershivshie nasil'stvennye prestupleniia, i problemy ikh psikhologicheskoi korrektsii, K.F. Zykova, Ugolovno-ispolnitel'naia sistema: pravo, ekonomika, upravlenie, No. 4, 2013.
9. Demidova-Petrova E.V. O sodержanii kriminologicheskoi politiki bor'by s prestupnost'iu nesovershennoletnikh, Monitoring pravoprimeneniia, No. (4), 2016, pp. 47-51.
10. Lelekov V.A. Kriminologicheskii analiz prestuplenii nesovershennoletnikh protiv sobstvennosti, V.A. Lelekov, E.V. Kosheleva, Rossiiskii sledovatel', No. 13, 2015.
11. Demidova-Petrova E.V. Preduprezhdenie prestupnosti nesovershennoletnikh: monitoring regional'noi praktiki, Vestnik Vostochno-Sibirskogo instituta MVD Rossii, No. 4 (83), 2017, pp. 64-72.
12. Anisimov A.G. Kriminologicheskaia kharakteristika molodezhnoi korystno-nasil'stvennoi prestupnosti i ee preduprezhdenie (na primere Vostochno-Sibirskogo regiona): avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk, Saratov, 2016.
13. Shuniaeva V.A. Kriminologicheskaia politika profilaktiki prestupnosti nesovershennoletnikh: utopiia ili neobkhodimost', Sotsial'no-ekonomicheskie iavleniia i protsessy, No. 6 (10), 2015.
14. Tsarakhova N.V. Narkotizm kak forma deviatsii v molodezhnoi subkul'ture: sotsiologicheskii analiz: avtoref. dis. ... na kand. sots. nauk, Maikop, 2017, 27 pp.

PROSECUTORIAL OVERSIGHT

MONITORING LAWS ON SPECIALLY PROTECTED NATURAL AREAS AND ON THE PROTECTION AND USE OF FAUNA OBJECTS

D. Dobretsov

Denis Dobretsov, Ph.D. (Law), Leading Researcher at the Research Institute of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

E-mail: denisdobretsov@mail.ru

Keywords: *biodiversity, fauna, illegal hunting, reintroduction, prosecutor's office, border approval, criminal code, environmental crime, sustainable hunting and conservation agreement, specially protected natural area, state ecological assessment, Ramsar Convention, biosphere reserve, nature reserve, UNESCO, office holder, legality, improvement of laws, legal conflict, corruption risk.*

Abstract. *Specially protected natural areas allow solving various environment protection tasks, in particular, to assist in the support of populations of wild animals, including rare and endangered species. A proper organisation of hunting activities also affects the state of fauna protection. The developed Russian laws is not fully harmonised with international instruments in this sphere, there are possibilities of improving the federal and regional regulatory framework. A lack of a precisely defined procedure for creating and reorganising specially protected natural areas, giving them the status of biosphere reserves causes conflicts within the national laws and its contradictions with the 1995 Seville Strategy for Biosphere Reserves. Relationships in the field of protection of wetlands protected by the 1971 Ramsar Convention require legal regulation. In order to prevent a de-facto privatisation of hunting grounds, modifications should be introduced in the order and periods of effect of sustainable hunting and conservation agreements established by hunting laws. The absence of laws regulating the order of distribution of hunting permits between individuals in some Russian regions generates corruption risks. It is necessary to make modifications to Article 258.1 of the Criminal Code of the Russian Federation providing for including persons using their official position in the list of perpetrators of the offence and liability for committing the offence by a group of persons acting in previous concert with each other.*

References

1. Vinokurov A.Iu. Prokurorskii nadzor za ispolnieniem zakonov v sfere ekologicheskoi bezopasnosti, Vinokurov A.Iu., Natsional'naia bezopasnost' v ekologicheskoi sfere: problemy teorii i praktiki. Sbornik materialov Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, Cheboksary, 14-15 aprelia 2017 g., otvetstvennyi redaktor: N.V. Khuras'kina, Cheboksary, 2017, pp. 333-341.
2. Vorontsova A.A. Garmonizatsiia zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii ob osobo okhraniaemykh prirodnykh territoriiakh s normami mezhdunarodnogo ekologicheskogo prava kak odno iz napravlenii rossiiskoi gosudarstvennoi ekologicheskoi politiki, Vorontsova A. A., Ekologicheskoe pravo, 2016, No. 4, pp. 33-37.
3. Gorokhov D.B. Dliashchiesia pravootnosheniia v sfere okhotnich'ego khoziaistva: problemy sovershenstvovaniia federal'nogo zakonodatel'nogo regulirovaniia, Gorokhov D.B., Zhurnal rossiiskogo prava, 2017, No. 10, pp. 91-103.
4. Gripp E.Kh. Osobo okhraniaemye prirodnye territorii regional'nogo znachenii: neobkhodimost' unifikatsii i garmonizatsii federal'nogo zakonodatel'stva, E.Kh. Gripp, Iu.Kh. Iakhina, Mir iuridicheskoi nauki, 2017, No. 3, pp. 31-35.
5. Dobretsov D.G. Prokurorskii nadzor za ispolnieniem zakonov ob okhrane i ispol'zovanii ob'ektov zhitovnogo mira, okhote i sokhraneni okhotnich'ikh resursov v respublike Krym i gorode federal'nogo znachenii Sevastopole, D.G. Dobretsov, M.M. Kakitelashvili, Zakonodatel'stvo i ekonomika, 2017, No. 3, pp. 54-60.
6. Dobretsov D.G. Sostoianie prokurorskogo nadzora za ispolnieniem lesnogo zakonodatel'stva v Rossiiskoi Federatsii, D.G. Dobretsov, M.M. Kakitelashvili, Zakon i vremia, 2016, No. 7, pp. 39-41.
7. Dobretsov D.G. Monitoring prestupnosti v sfere okhrany i ispol'zovaniia ob'ektov zhitovnogo mira, Monitoring pravoprimereniia, 2016, No. 2, pp. 68-76.
8. Dobretsov D.G. Sostoianie zakonnosti i deiatel'nost' organov rossiiskoi prokuratury v sfere okhrany redkikh i nakhodiashchikhsia pod ugrozoi ischeznoveniia vidov zhitovnykh, D.G. Dobretsov, M.M. Kakitelashvili, Zakon i vremia, 2016, No. 2, pp. 40-44.
9. Dubovik O.L. Ekologicheskii prestupleniia: kommentarii k gl. 26 Ugolovnogo kodeksa RF, M.: Spark, 1998, 352 pp.
10. Zhevlakov E.N. Problemy primeniia normy ob otvetstvennosti za nezakonnyie dobychu i oborot osobo tsennykh dikikh zhitovnykh i vodnykh biologicheskikh resursov, prinadlezhashchikh k vidam, zanesennym v Krasnuiu knigu RF i (ili) okhraniaemym mezhdunarodnymi dogovorami RF, E.N. Zhevlakov, Ugolovnoe pravo, 2014, No. 1, pp. 26-32.
11. Zakonodatel'noe obespechenie okhrany zhitovnogo mira: monografiia, E.L. Minina, S.A. Bogoliubov, Iu.A. Tikhomirov [i dr.], otv. red. N.A. Dukhno, S.A. Bogoliubov, M.: Iurid. in-t MIIT, 2016, 258 pp.
12. Lopashenko N. A. Ekologicheskii prestupleniia : ugolovno-pravovoi analiz, N. A. Lopashenko, M. : Iurlitinform, 2009, 352 pp.
13. Monitoring zakonodatel'stva o lesakh i zhitovnom mire: nauchno-prakticheskoe posobie, Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii, M.: ID "Iurisprudentsiia", 2011, 352 pp.
14. Okhrana ob'ektov zhitovnogo mira: pravovye i organizatsionnye aspekty: sb. nauch. trudov, pod obshch. red. A.Iu. Vinokurova, M.: RITM, 2016, 240 pp.
15. Pravovoe regulirovanie ispol'zovaniia i okhrany biologicheskikh resursov : nauch.-praktich. posobie, S.A. Bogoliubov, E.A. Galinovskaia, D.B. Gorokhov [i dr.], otv. red. E.L. Minina, M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii: INFRA-M, 2016, 328 pp.
16. Problemy ispolneniia zakonodatel'stva ob okhrane zhitovnogo mira: sb. materialov kruglogo stola (10.04.2015, g. Moskva), pod obshch. red. N.V. Subanovoi, Gen. prokuratura Rossiiskoi Federatsii, Akad. Gen. prokuratury Ros. Federatsii, M., 2015, 132 pp.
17. Prokurorskii nadzor za ispolnieniem zakonov ob okhrane i ispol'zovanii ob'ektov zhitovnogo mira, okhote i sokhraneni okhotnich'ikh resursov. Nauchnyi doklad, Nauchnoe obespechenie deiatel'nosti organov prokuratury v 2015 godu: sb. nauch. dokl., vyp. 4, pod obshch. red. O.S. Kapinus, Akad. Gen. prokuratury Ros. Federatsii, M., 2016, 276 pp., pp. 6-38.
18. Prokurorskii nadzor za ispolnieniem zakonov ob okhrane i ispol'zovanii ob'ektov zhitovnogo mira, okhote i sokhraneni okhotnich'ikh resursov: posobie, [Igonina N.A. i dr.], Gen. prokuratura Rossiiskoi Federatsii, Akad. Gen. prokuratury Ros. Federatsii, M., 2015, 76 pp.
19. Prokurorskii nadzor za ispolnieniem zakonodatel'stva ob osobo okhraniaemykh prirodnykh territoriiakh i ob'ektakh: metodicheskie rekomendatsii, Akad. Gen. prokuratury Ros. Federatsii, M., 2011.
20. Prokurorskii nadzor za ispolnieniem ekologicheskogo zakonodatel'stva: posobie, pod obshch. red. A.V. Palamarchuka, M., 2014. 335 pp.
21. Rusin S.N. Pravovye osnovy vzaimodeistviia organov gosudarstvennoi vlasti, grazhdan i obshchestvennykh ob'edinenii pri osushchestvlenii ekologicheskogo kontroliia (nadzora), S.N. Rusin, Monitoring pravoprimereniia, 2014, No. 1, pp. 34-36.
22. Sostoianie zakonnosti v sfere okhrany redkikh i nakhodiashchikhsia pod ugrozoi ischeznoveniia vidov zhitovnykh. Informatsionno-analiticheskii obzor, Akad. Gen. prokuratury Ros. Federatsii, M., 2014, 85 pp.
23. Starshinov M.E. Monitoring sostoianiia del v sfere lesnogo brakon'erstva i zakonodatel'nye resheniia po ego preduprezhdeniiu, M.E. Starshinov, Monitoring pravoprimereniia, 2015, No. 1, pp. 12-15.

PROSECUTORIAL OVERSIGHT

COMBATING ILLEGAL MIGRATION IN THE SYSTEM OF SPECIAL MEASURES FOR PREVENTING EXTREMISM

M. Uliyanov

Mikhail Uliyanov, Ph.D. (Law), Researcher at the Research Institute of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

E-mail: m.ulyanov2@yandex.ru

Keywords: migration policy, administrative expulsion, extremism, prosecutorial oversight, bodies of internal affairs, administrative liability, prevention subjects, interethnic relations, foreign citizen, fictitious registration, landlord, non-profit organisation.

Abstract. Considering the specific features of legal regulation of migration processes in the Russian Federation which is based on the concept of "replacement migration", the number of foreign migrants in the country is going only to increase. Therefore, special importance is given to measures for combating illegal migration which fully belong to special measures for preventing extremism. In this sense, a special place among the agencies for preventing extremism is occupied by the prosecutor's office which oversees the implementation of laws on interethnic relations to which the migration laws belong. The paper addresses the most common violations of migration laws which include fictitious migration accounting and engaging illegal migrants in labour activities. In addition, an analysis of law enforcement practices of subjects of prevention in the field of migration regulation is carried out.

References

1. Merkur'ev V.V., Gladkov I.V. Prokurorskii nadzor v protivodeistvii ekstremizmu, Gosudarstvennaia sluzhba, 2012, No. 4 (71), pp. 44-48.
2. Merkur'ev V.V., Gladkov I.V., Sokolov D.A. Deiatel'nost' mezhdunarodnykh terroristicheskikh i ekstremistskikh organizatsii kak istochnik ugrozy natsional'noi bezopasnosti Rossii, Vestnik Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii, 2011, No. 4 (24), pp. 48-55.
3. Nikitenko I.V. Kriminologicheskoe obespechenie migratsionnoi bezopasnosti aziatskoi chasti Rossii: ugovovno-pravovye i kriminologicheskie aspekty: dis. ... dokt. iurid. nauk: 12.00.08, Khabarovsk, 2014.
4. Palamarchuk A.V. Prokurorskii nadzor za ispolneniem zakonodatel'stva v seti Internet, General'naiia prokuratura Rossiiskoi Federatsii, M., 2017, 360 pp.
5. Teoreticheskie osnovy preduprezhdeniia prestupnosti na sovremennom etape razvitiia rossiiskogo obshchestva: monografiia, P.V. Agapov, G.V. Antonov-Romanovskii, V.K. Artemenkov i dr., M.: Prospekt, 2016, 656 pp.
6. Ul'ianov M.V. Migratsionnye protsessy v sisteme determinatsii prestuplenii ekstremistskoi napravlenosti: dis. ... kand. iurid. nauk: 12.00.08, M., 2017.
7. Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations? URL: <http://www.un.org/esa/population/publications/migration/migration.htm> (data obrashcheniia: 01.03.2018).

MODERN DEVELOPMENT OF LAW AND STATE IN RUSSIA

DIGITALISATION IN LAW AND LAW ENFORCEMENT

A. Kartskhiia

Aleksandr Kartskhiia, Ph.D. (Law), Professor at the Gubkin Russian State University of Oil and Gas, Moscow, Russian Federation.

E-mail: arhz50@mail.ru

Keywords: digital technologies, legal technologies, private law, intellectual property, intellectual property rights, law enforcement.

Abstract. Legal aspects of using digital technologies in the new conditions of digital economy as well as new challenges for traditional private law institutions including that of intellectual property are considered in the paper. Modern society is at the stage of a global transition to a new technological paradigm whose specific features are determined not only by technology changes but also by the state of public institutions. The emergence, creation, and wide practical application of revolutionary technologies (artificial intelligence, augmented reality, blockchain technologies, analytical structures based on Big Data, self-regulated Smart Everything systems, etc.) gives shape to a new "digital ecosystem" where the system of law, especially private law, as well as forms and methods of law enforcement cannot remain unchanged. The author puts forward his own approach to the assessment of the state of 'digitalization' of law and law enforcement as well as possible ways of adaptation of legal institutions under the conditions of digital technologies and processes.

References

1. Vystuplenie D.A. Medvedeva na VI Moskovskom mezhdunarodnom forume "Otkrytye innovatsii", Skolkovo, 17 oktiabria 2017 g.
2. M. Porter, Dzh. Kheppelmann, Rukovodstvo po dopolnennoi real'nosti, Harvard Business Review Russia, 4 dekabria 2017.
3. Kartskhiia A.A. Tsifrovoy imperativ: novye tekhnologii sozdaiut novuiu real'nost', Intellektual'naiia sobstvennost'. Avtorskoe pravo i smezhnye prava, No. 8, 2017, pp. 17-26.
4. Tsifrovoe pravitel'stvo 2020. Perspektivy dlia Rossii, Vsemirnyi Bank, Institut razvitiia informatsionnogo obshchestva, 2016.
5. Savenko A.N. Protivodeistvie kiberprestupnosti v finansovo-kreditnoi sfere kak vektor obespecheniia global'noi bezopasnosti, Gosudarstvo i pravo, No. 10, 2017, pp. 5-18.
6. Savelev A.I. Nekotorye pravovye aspekty ispol'zovaniia smart-kontraktov i blokchein-tekhnologii po rossiiskomu pravu, Zakon, No. 5, 2017, pp. 94-17.

PROBLEMS OF DAILY ACTIVITIES OF DISABLED PEOPLE IN THE SOCIAL ENVIRONMENT OF A MEGALOPOLIS

M. Malyshev, T. Uspenskaia

Mikhail Malyshev, Doctor of Science (Sociology), Professor, Leading Researcher at the Institute of Sociology of the Federal Sociological Research Centre of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.

E-mail: anpi_2006@mail.ru

Tat'iana Uspenskaia, Doctor of Science (Economics), Head of the Monitoring Research Centre of the Institute for Further Education of the Department of Labour and Social Protection of the Population of the City of Moscow, Moscow, Russian Federation.

E-mail: tuspenskaya@soc-education.ru

Keywords: social sphere; daily activities; social protection; infrastructure; quality of life; participation of disabled people in labour activities, education, everyday activities and leisure, overcoming isolation; barrier-free environment.

Abstract. Integration of disabled people into society means not only and not so much measures of therapeutic nature but a package of social actions taken with a view to bring the disabled person, to the greatest extent possible and in all senses, closer to a meaningful life within the society and is aimed at establishing and restoring the disabled person's social relations s/he has lost, at his/her participation in labour and everyday activities, and leisure, at overcoming isolation. It also means providing conditions for an equal access to education for disabled people and persons without disabilities, successful employment with decent salaries for disabled people, leisure-time activities, etc.

The purpose of this paper is to present a comprehensive analysis of the results of a research devoted to problems of modern social policy as regards disabled persons in the city of Moscow, their integration into society, to assess the level and quality of their life.

Key problems of implementing modern social policy as regards disabled persons living in Moscow aimed at improving the quality of their life, using their knowledge, experience, and labour potential as an important resource for the economic growth of the country as well as creating a system of social assistance and support of citizens which would be efficient and meeting today's requirements of the people, and ensuring its full-featured, efficient, and painless-as-possible practical implementation.

The results of analysis of the materials of the study allowed to formulate specific recommendations on a systemic implementation of measures for an efficient integration of disabled people into society, active participation in educational and labour activities, social life, thus reducing isolation and various forms of dependence.

References

1. Eruslanova R.I. Tekhnologii sotsial'nogo obsluzhivaniia lits pozhilogo vozrasta i invalidov na domu: uchebnoe posobie, R.I. Eruslanova, 4-e izd, M.: Izdatel'sko-torgovaia korporatsiia "Dashkov i K", 2010, 164 pp.
2. Kozyreva P.M., Nizamova A.E., Smirnov A.I. Zdorov'e naseleniia Rossii: dinamika i vozrastnye osobennosti (1994-2011 gg.), Vestnik Instituta sotsiologii, 2013, No. 6, pp. 32-39.
3. Otsenka rezul'tativnosti, effektivnosti i kachestva deiatel'nosti uchrezhdenii sotsial'noi zashchity naseleniia, pod red. P.V. Romanova, E.R. Iarskoi-Smirnovoi, Saratov: Nauchnaia kniga, TsSPGI, 2007.
4. Sotsial'naia politik v sovremennoi Rossii: reformy i povsednevnost', pod red. P.V. Romanova, E.R. Iarskoi-Smirnovoi, M., 2008.
5. Kholostova E.I. Sotsial'naia rabota s pozhilymi liud'mi: uchebnik dlia bakalavrov, M.: Izdatel'sko-torgovaia korporatsiia "Dashkov i K", 2014, 340 pp.
6. Kholostova E.I., Malofeev I.V. Sotsial'naia rabota s liud'mi, imeiushchimi ogranicheniia zdorov'ia, uchebno-metodicheskoe posobie, E.I. Kholostova, I.V. Malofeev, M.: IPK DSZN, 2009.
7. Khrapylina L.P. Reabilitatsiia invalidov, M.: Izdatel'stvo "Ekzamen", 2006, 415 pp.
8. Tszikhua U. Mediko-sotsial'nye aspekty zdorov'ia i organizatsii meditsinskoi pomoshchi pozhilomu naseleniiu v Kitaiskoi narodnoi Respublike, U. Tszikhua, M., 2008, 216 pp.
9. Vasil'chikov V.M. Razvitie sistemy sotsial'nykh uslug pozhilym liudiam i invalidam v Rossii, Otechestvennyi zhurnal sotsial'noi raboty, 2002, No. 1, pp. 68-72.
10. Osipov G.V. Problemy vklucheniia sotsiologii v sistemu nauchnogo upravleniia rossiiskim obshchestvom, Sotsiologicheskie issledovaniia, 2012, No. 7, pp. 5-17.
11. Kostiukova T.S. Sotsial'naia effektivnost' uslug gosudarstva naseleniiu regiona: dis....kand. sotsiol. nauk: 22.00.03, Kostiukova Tat'iana Sergeevna [Mesto zashchity: Tiimenskii gos. universitet], Tiumen', 2013.
12. Maksimova S.G. Osobennosti funktsionirovaniia i razvitiia sistemy sotsial'nogo obsluzhivaniia lits pozhilogo i starcheskogo vozrasta v sovremennom rossiiskom regione: dis. ... dokt. sotsiol. nauk: 22.00.04, Maksimova Svetlana Gennad'evna [Mesto zashchity: Alt. gos. un-t], Barnaul, 2006.
13. Petrosian V.A. Integratsiia invalidov v Rossiiskoe obshchestvo: dis. ... dokt. sotsiol. nauk: 22.00.04, Petrosian Vladimir Arshakovich [Mesto zashchity: Ros. gos. sotsial. un-t], M., 2011.

ACTIVITIES OF THE MINISTRY OF JUSTICE OF THE RUSSIAN FEDERATION AIMED AT ORGANISING A GOVERNMENT FREE LEGAL AID SYSTEM

O. Chumakova

*Ol'ga Chumakova, Ph.D. in Law, Associate Professor, Acting Head of the Department of Administrative and Financial Law of the All-Russian State University of Justice (The Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation), Moscow, Russian Federation.
E-mail: chumakova-ov@yandex.ru*

Keywords: *implementation of the government policy in the field of providing free legal aid for citizens, activities of the Ministry of Justice of the Russian Federation, territorial bodies of the Ministry of Justice of the Russian Federation, Lustitsiia [Justice] government programme, monitoring the activities of federal executive authorities, executive authorities of subjects of the Russian Federation, management bodies of government non-budgetary funds, local self-government bodies, government legal bureaus, bar associations of subjects of the Russian Federation, non-government free legal aid centres, citizens' complaints against lawyers' actions (failure to act) while providing free legal aid.*

Abstract. *The activities of the Ministry of Justice of the Russian Federation and its territorial bodies aimed at organising a government free legal aid system are described by the author. Arguments for a need to adapt the experience of foreign countries to specific features of the domestic legal system are presented. The activities of the Ministry of Justice of the Russian Federation in developing a draft and implementing the Lustitsiia [Justice] government programme are assessed. The duty of lawyers to send a report on the provision by them of free legal aid within the framework of the government free legal aid programme to the bar association of the subject of the Russian Federation is examined and gaps in the legal regulation and law enforcement practice in this sphere are identified. The work of the Government Commission for Issues of Implementation of the Federal Law "On Free Legal Aid in the Russian Federation" as well as the activities of the Ministry of Justice of the Russian Federation in preparing proposals on developing a government policy in the field of providing free legal aid for citizens, to be submitted to the President of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation, are assessed. The duty of territorial bodies of the Ministry of Justice of the Russian Federation to carry out monitoring in the sphere under examination is considered.*

References

1. Regan F. Legal aid without the state: Assessing the rise of pro bono schemes, 2000, tsitirovano po: Bugarenko A.I. *Besplatnaia iuridicheskaiia pomoshch' v nekotorykh zarubezhnykh stranakh*, Arbitrazhnaia praktika, 2010.
2. Terzieva V. Access to Justice in Central and Eastern Europe: Comparative Report, 2002, tsitirovano po: Bugarenko A.I. *Besplatnaia iuridicheskaiia pomoshch' v nekotorykh zarubezhnykh stranakh*, Arbitrazhnaia praktika, 2010.
3. Bugarenko A.I. *Besplatnaia iuridicheskaiia pomoshch' v nekotorykh zarubezhnykh stranakh*, Arbitrazhnaia praktika, 2010.
4. Voskanian R.O. Finansirovanie gosudarstvennykh innovatsionnykh programm iz vnebiudzhetykh istochnikov, *Nauchnye issledovaniia i razrabotki. Ekonomika*, 2017, t. 5, No. 4, pp. 40-44.
5. Dmitriev Iu.A. Nauchno-prakticheskii kommentarii k 324-FZ ot 21 noiabria 2011 g. "O besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi v Rossiiskoi Federatsii" (postateinyi), SPS "Konsul'tant Plius"
6. Kruchinin Iu.S., Arapov V.V. Voprosy realizatsii gosudarstvennoi sistemy besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi v Rossiiskoi Federatsii, *Advokat*, 2012, No. 12, pp. 5-12.
7. Mazaev D.V. Obshchaia kharakteristika zakonodatel'nogo obespecheniia besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi v Rossii: Analiticheskii doklad, Institut prava i publichnoi politiki, M.: Akvarel', 2011, pp. 18-19.
8. Morozova N.A., Panchenko V.Iu. Finansovaia dostupnost' iuridicheskoi pomoshchi po delam ob administrativnykh pravonarusheniakh, *Rossiiskii sud'ia*, No. 5, 2013, pp. 40-42.
9. Ostapenko A.S., Artemev E.V., Bevziuk E.A.. Kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 21.11.2011 No. 324-FZ "O besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi v Rossiiskoi Federatsii", SPS "Konsul'tant Plius"
10. Riabtseva E.V. Formy besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi v mezhdunarodnom prave i praktike zarubezhnykh stran, *Mezhdunarodnyi nauchno-prakticheskii iuridicheskii zhurnal "Evraziiskaia advokatura"*, No. 6(13), 2014.
11. Tarasov O.A. Zakonoproekt o besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi v sisteme rossiiskogo zakonodatel'stva, *Besplatnaia iuridicheskaiia pomoshch': model' vzaimodeistviia gosudarstva i grazhdanskogo obshchestva (zarubezhnyi i rossiiskii opyt): sbornik dokladov*, M.: Akvarel', 2011, pp. 320-323.

APPROACHES TO STUDYING PROBLEMS OF MUNICIPAL LAW-MAKING AND
DEVELOPMENT PROSPECTS

N. Troian (Fadeeva)

Natal'ia Troian (Fadeeva), Senior Researcher at the Federal State-Funded Institution "Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation", Moscow, Russian Federation.

E-mail: n-fadeeva@yandex.ru

Keywords: *information systems, information society, legal information, databases, monitoring of laws, unity of the legal system, normative legal act, municipal law-making, regional laws, law enforcement practice, subjects, law-making activity.*

Abstract. *A topical issue of unity of legal space at the federal and regional level is considered in the paper, as well as such issues as: unity of terminology, the language of law-making, single standards for the design of normative legal acts, single system of basic principles, categories, and concepts ensuring the unity of the legal system of the Russian Federation, today's vision of monitoring laws as a mechanism of regular observation, analysis, assessment of provisions of laws and their efficiency in regulating social relations.*

An analytical comparison of the state of municipal law-making and its practical implementation in several regions of Russia is illustrated in the paper using concrete examples.

The problem of unity of legal norms establishing the legal regime for federal information systems is considered, and the issue of organising law-making activities at all levels of power is touched upon.

Modern federal laws on information systems are analysed, and a comparison of approaches used to enshrine in law the goals for creating the systems is presented.

References

1. Poliakova T.A., Zimin I.V. Aktual'nye voprosy pravovogo obespecheniia edinogo informatsionnogo prostranstva pri formirovanii informatsionnogo obshchestva, Informatsionnoe obshchestvo: problemy razvitiia zakonodatel'stva. Sbornik nauchnykh rabot, M., 2012, p. 43.
2. Kirillovykh A.A. Sistematizatsiia norm o sotsial'noi zashchite grazhdan: problemy i perspektivy razvitiia zakonodatel'stva, Zakonodatel'stvo i ekonomika, 2010, No. 7, p. 78.
3. Troian N.A. Primenenie federal'nykh registrov i gosudarstvennykh reestrov pri ispolnenii nauchno-issledovatel'skikh rabot i osushchestvlenii obrazovatel'noi deiatel'nosti, Monitoring pravoprimereniia, No. 3, 2017.
4. Tolstoi Iu.K. O Kontseptsii razvitiia grazhdanskogo zakonodatel'stva, Zhurnal rossiiskogo prava, 2010, No. 1, p. 36.
5. Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 10 avgusta 2000 g. No. 1486 (red. ot 26.12.2016) "O dopolnitel'nykh merakh po obespecheniiu edinstva pravovogo prostranstva Rossiiskoi Federatsii", Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii, 2000, No. 33, st. 3356.
6. Arzamasov Iu.G., Nakonechnyi Ia.E. Poniatie i funktsii monitoringa normativnykh aktov, Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2007, No. 10.
7. Gorokhov D.B. Pravovoi monitoring: kontseptsii, napravleniia instutualizatsii, sostoianie zakonodatel'stva i perspektivy, Zakonodatel'stvo i ekonomika, 2009, No. 7.
8. Pravovoi monitoring: nauch.-prakt. posobie, pod red. Iu.A. Tikhomirova, D.B. Gorokhova, M., 2009.
9. Chesnokova M.D. Monitoring zakonodatel'stva i pravoprimeritel'noi praktiki: opyt sub'ektov Rossiiskoi Federatsii, Zhurnal rossiiskogo prava, 2010, No. 8.
10. Gorokhov D.B., Spektor E.I., Glazkova M.E. Pravovoi monitoring: kontseptsii i organizatsiia, Zhurnal rossiiskogo prava, 2007, No. 5.
11. Guliagin A.Iu. Aktual'nye voprosy kompetentsii organov iustitsii: monografiia, M., 2009, p. 41.
12. Astanin V.V. Dialektika sovremennogo sostoianiia munitsipal'nogo pravotvorchestva, Rossiiskaia iustitsiia, No. 3, 2016, pp. 14-17.
13. Subanova N.V. Obespechenie zakonnosti normativnykh pravovykh aktov, reguliruiushchikh osushchestvlenie razreshitel'noi sistemy, sredstvami prokurorskogo nadzora, Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, 2013, No. 9, pp. 71-75.

PRACTICAL USE OF THE INSTITUTION OF BENEFICIAL OWNER IN CORPORATE RELATIONS

O. Garashchuk

Ol'ga Garashchuk, Ph.D. student at the Federal State-Funded Institution of Higher Education "Russian University of Transport (MIIT)", Moscow, Russian Federation.

E-mail: olga_garaschuk@mail.ru

Keywords: *beneficial ownership, beneficial owner, actual owner, nominal owner, management company, offshore company, offshore jurisdiction, right of management, confidentiality.*

Abstract. *The concept of 'beneficial ownership' in Russian laws is mainly based on foreign legal norms and is more applicable to tax legal relations. Nevertheless, civil law relations emerging between the participants of a corporate structure have top priority and result in tax and other administrative obligations. In this work, an analysis of the current regulatory framework for the concept of 'beneficial owner' is carried out, including international legal instruments, judicial practice, arguments are presented regarding the need to unify this concept as a single institution for all branches of Russian law, and examples of real cases of using the beneficial owner concept based on the current trends of business structuring in Russia are considered as well.*

References

1. Khavanova, I.A. K diskussii o pravovoi prirode Ofitsial'nogo kommentariia k Model'noi nalogovoi konventsii OESR, Finansovoe pravo, 2016, No. 5, pp. 43-46.
2. Mel'nikova, T.V. Iuridicheskoe litso kak sub'ekt prava (filosofsko-metodologicheskii analiz): dissertatsiia na soiskanie uchenoi stepeni doktora filosofskikh nauk: 09.00.11, [Mesto zashchity: Sibirskii gosudarstvennyi aerokosmicheskii universitet imeni akademika M. F. Reshetneva], Krasnoiarsk, 2009, 340 pp.
3. Tikhonravov, E. Iu. Poniatie fiktsii i neobkhodimost' ikh ispol'zovaniia pri vnesenii sudebnykh postanovlenii [Tekst], Problemy nauk teorii i istorii gosudarstva i prava: sb. nauch. st., otv. red. S. A. Drobyshevskii, Sib. feder. un-t, Iurid. in-t, Krasnoiarsk: IPTs SFU, 2008, vyp. 2, pp. 172-186.
4. Gosudarstvo i biznes v sisteme pravovykh koordinat: monografiia, A.V. Gabov, V.N. Litovkin, O.V. Gutnikov i dr., otv. red. A.V. Gabov, M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii, 2014, p. 50 i dr.
5. Iuridicheskie litsa v rossiiskom grazhdanskom prave: monografiia, v 3 t., A.V. Gabov, K.D. Gasnikov, V.P. Emel'iantsev i dr., otv. red. A.V. Gabov, M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii, INFRA-M, 2015, t. 3: Sozdanie, reorganizatsiia i likvidatsiia iuridicheskikh lits, 280 pp.
6. Andrianova N.G. Prakticheskie problemy realizatsii deofshorizatsionnogo zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii, Problemy sovremennoi nauki i obrazovaniia, 2017, No. 35 (117), pp. 35-39.
7. Baidikova K.A., Vylegzhanina E.V. Organizatsiia biznesa cherez offshornye iurisdiktsii, v sbornike: Aktual'nye voprosy sovremennoi finansovoi nauki. Materialy zaochnoi vs Rossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, Kubanskii gosudarstvennyi universitet, pod redaktsiei A.V. Peniugalovoi, 2017, pp. 496-499.
8. Balakina Z.V. Printsip skvoznoho nalogooblozheniia pri primenenii kontseptsii benefitsiarnogo sobstvennika dokhoda, Aktual'nye problemy rossiiskogo prava, 2016, No. 11, pp. 87-93.
9. Balakina Z.V. Implementatsiia podkhodov OESR k ustanovleniiu kriteriev opredeleniia kontseptsii benefitsiarnogo sobstvennika dokhoda v rossiiskoe nalogovoe zakonodatel'stvo, Iurist, 2016, No. 21, pp. 41-45.
10. Bruk B.Ia. Perspektivy kodifikatsii kontseptsii benefitsiarnogo sobstvennika v rossiiskom nalogovom zakonodatel'stve, Zakon, 2014, No. 8, pp. 43-57.
11. Get'man V.G. Legalizatsiia kapitala somnitel'nogo proiskhozhdeniia, Uchet. Analiz. Audit, 2015, No. 6, pp. 89-94.
12. Doronina N.G., Semiliutina N.G. Grazhdanskoe zakonodatel'stvo kak instrument protivodeistviia korruptsii: osobennosti rossiiskogo i zarubezhnogo opyta, Zhurnal rossiiskogo prava, 2017, No. 6 (246), pp. 145-154.
13. Ivanovskaia L.A. Otrazhenie kontseptsii "benefitsiarnogo sobstvennika" v rossiiskom zakonodatel'stve i primenenie na praktike: keis PAO "Severstal", Nauchnyi al'manakh, 2017, No. 4-1 (30), pp. 415-418.
14. Kanashevskii V.A. Kontseptsii benefitsiarnoi sobstvennosti v rossiiskoi sudebnoi praktike (chastnopravovye aspekty), Zhurnal rossiiskogo prava, 2016, No. 9 (237), pp. 27-38.
15. Lutsenko S.I. Direktorat versus sobstvennikov: kognitivnyi dissonans ili balans interesov mezhdru uchastnikami kompanii, Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki, 2015, No. 1, pp. 194-207.
16. Makarova E.A. Offshornaia kompaniia: teoreticheskie i organizatsionno-pravovye aspekty, Vestnik Novgorodskogo filiala RANKhiGS, 2016, t. 1, No. 5-1, pp. 166-173.
17. Malovitskii R.S., Baryshev M.A. Sovmestnoe predpriiatie v Rossiiskoi Federatsii: preimushchestva i nedostatki sozdaniia s tochki zreniia korporativnogo upravleniia, Vestnik Arbitrazhnogo suda Moskovskogo okruga, 2016, No. 2, pp. 65-78.