

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 25.04.2017  
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

### Теория и методология правовой науки

Научно-практический диалог о праве  
и его применении ..... 4  
*Астанин В. В., Плигин В. Н.*

### Государство, право и гражданское общество

Деконструкция баланса частных  
и публичных интересов ..... 13  
*Хорунжий С. Н.*

### Современное развитие права и государства России

О возможности применения в Российской Федерации  
зарубежного опыта по обеспечению качества бесплатной  
юридической помощи ..... 19  
*Чумакова О. В.*

### Гражданское право и предпринимательство

Особенности конкурентоспособности объединений  
товариществ собственников жилья ..... 25  
*Андреянова Д. В.*

### Прокурорский надзор

Координация природоохранными прокурорами  
деятельности правоохранительных органов по борьбе  
с экологической преступностью ..... 29  
*Добрецов Д. Г., Игонина Н. А., Какителашвили М. М.*

### Уголовное право и криминология

Современная картина свойств личности  
несовершеннолетнего осужденного  
в криминологических оценках (часть вторая) ..... 36  
*Демидова-Петрова Е. В.*

### Актуальные проблемы конституционного права России и зарубежных стран

К вопросу о нормативно-правовом регулировании  
лоббистской деятельности в Германии ..... 46  
*Вырва П. А.*

### Социологический мониторинг

Мониторинг организационно-правовых основ  
регулирования комплексной безопасности образовательных  
организаций в Российской Федерации ..... 50  
*Роговая А. В.*

### Правовое обеспечение национальной безопасности и правоохранительная деятельность

Правовой режим трансграничных объектов  
(постановка проблемы) ..... 59  
*Ершов О. Г., Полежаев О. А.*

### История правовых учений

Абсентеизм в системе городского самоуправления  
в России: историко-правовой аспект ..... 64  
*Савичев А.А.*

**Abstracts, keywords and references** ..... 68

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

### Юридические науки

АСТАНИН Виктор Викторович	д. ю. н., профессор, главный редактор, Москва
АТАГИМОВА Эльмира Исамудиновна	к. ю. н., Москва
БАНДУРИНА Наталья Владимировна	д. ю. н., Москва
ДЕМИДОВА-ПЕТРОВА Елизавета Викторовна	к. ю. н., доцент, Казань
ЗАХАРЦЕВ Сергей Иванович	д. ю. н., профессор, Москва
КАБАНОВ Павел Александрович	д. ю. н., доцент, Казань
КОСТЕННИКОВ Михаил Валерьевич	д. ю. н., профессор, академик РАЕН, Москва
МАЦКЕВИЧ Игорь Михайлович	д. ю. н., профессор, Заслуженный деятель науки РФ, Москва
МЕРКУРЬЕВ Виктор Викторович	д. ю. н., профессор, Москва
ОРЛОВ Владимир Борисович	Воронеж
ПЛИГИН Владимир Николаевич	к. ю. н., Заслуженный юрист Российской Федерации, Москва
РАДЧЕНКО Владимир Иванович	к. ю. н., доцент, Заслуженный юрист Российской Федерации, Москва

### Социологические науки

МАРКИН Валерий Васильевич	д. соц. н., профессор, Почетный работник Высшего профессионального образования РФ, академик РАЕН, действительный член Российской академии социальных наук, Москва, заместитель Главного редактора
БАБИНЦЕВ Валентин Павлович	д. ф. н., профессор, Белгород
ИВАНОВ Вилен Николаевич	член-корреспондент РАН, д. ф. н., профессор, Москва
КИСЕЛЕВ Александр Георгиевич	д. соц. н., профессор, Москва
КОРЕПАНОВ Геннадий Семенович	д. соц. н., профессор, Тюмень
КУБЯКИН Евгений Олегович	д. соц. н., профессор, Краснодар
МАЛЫШЕВ Михаил Львович	д. соц. н., профессор, Москва
ПОЛУТИН Сергей Викторович	д. соц. н., профессор, Саранск
РОГОВАЯ Анастасия Владимировна	к. соц. н., Москва
УРЖА Ольга Александровна	д. соц. н., профессор, Москва

### Экономические науки

ЛЕОНТЬЕВ Борис Борисович	д. э. н., профессор, академик РАЕН, академик Международной академии глобальных исследований (МАГИ), Москва, заместитель Главного редактора
БЕЛЯЕВА Ирина Юрьевна	д. э. н., профессор, Москва
ВИНСЛАВ Юрий Болеславович	д. э. н., профессор, Москва
ГАВРИЛОВ Сергей Анатольевич	к. э. н., Москва
ИВАНОВ Олег Борисович	д. э. н., профессор, Москва
ИВАНОВА Марина Германовна	д. э. н., профессор, Москва
ПСАРЕВА Надежда Юрьевна	д. э. н., профессор, Москва
СТЕПАНОВ Владимир Иванович	д. э. н., профессор, Москва
ЯКУТИН Юрий Васильевич	д. э. н., профессор, Москва

### Иностранные члены

ДРАГО Кос	профессор, Любляна, Словения
КУРБАНОВ Габил Сурхай оглы	д. ю. н., профессор, Баку, Азербайджанская Республика

## Editorial Board

### Legal sciences

Viktor ASTANIN	Dr.Sc. (Law), Professor, Editor-in-Chief, Moscow
El'mira ATAGIMOVA	Ph.D. (Law), Moscow
Natal'ia BANDURINA	Dr.Sc. (Law), Moscow
Elizaveta DEMIDOVA-PETROVA	Ph.D. (Law), Associate Professor, Kazan
Sergei ZAKHARTSEV	Dr.Sc. (Law), Professor, Moscow
Pavel KABANOV	Dr.Sc. (Law), Associate Professor, Kazan
Mikhail KOSTENNIKOV	Dr.Sc. (Law), Professor, Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Honoured Officer of the Interior Ministry of the Russian Federation, Moscow
Igor' MATSKEVICH	Dr.Sc. (Law), Professor, Honoured Scholar of the Russian Federation, Moscow
Viktor MERKUR'EV	Dr.Sc. (Law), Professor, Moscow
Vladimir ORLOV	Voronezh
Vladimir PLIGIN	Ph.D. (Law), Honoured Lawyer of the Russian Federation, Moscow
Vladimir RADCHENKO	Ph.D. (Law), Associate Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Moscow

### Sociological sciences

Valerii MARKIN	Dr.Sc. (Sociology), Professor, Honourable Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Academician of the Russian Academy of Natural Sciences and the Russian Academy of Social Sciences, Moscow, Deputy Editor-in-Chief
Valentin BABINTSEV	Dr.Sc. (Philosophy), Professor, Belgorod
Vilen IVANOV	Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Dr.Sc. (Philosophy), Professor, Moscow
Aleksandr KISELEV	Dr.Sc. (Sociology), Professor, Moscow
Gennadii KOREPANOV	Dr.Sc. (Sociology), Professor, Tyumen
Evgenii KUBIAKIN	Dr.Sc. (Sociology), Professor, Krasnodar
Mikhail MALYSHEV	Dr.Sc. (Sociology), Professor, Moscow
Sergei POLUTIN	Dr.Sc. (Sociology), Professor, Saransk
Anastasiia ROGOVAIA	Ph.D. (Sociology), Moscow
Ol'ga URZHA	Dr.Sc. (Sociology), Professor, Moscow

### Economic sciences

Boris LEONT'EV	Dr.Sc. (Economics), Professor, Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Academician of the International Global Research Academy (IGRA), Moscow, Deputy Editor-in-Chief
Irina BELIAEVA	Dr.Sc. (Economics), Professor, Moscow
Iurii VINS LAV	Dr.Sc. (Economics), Professor, Moscow
Sergei GAVRILOV	Ph.D. (Economics), Moscow
Oleg IVANOV	Dr.Sc. (Economics), Professor, Moscow
Marina IVANOVA	Dr.Sc. (Economics), Professor, Moscow
Nadezhda PSAREVA	Dr.Sc. (Economics), Professor, Moscow
Vladimir STEPANOV	Dr.Sc. (Economics), Professor, Moscow
Iurii IAKUTIN	Dr.Sc. (Economics), Professor, Moscow

### Foreign Members

Drago KOS	Professor, Ljubljana, Slovenia
Habil QURBANOV	Dr.Sc. (Law), Professor, Baku, Republic of Azerbaijan

# Научно-практический диалог о праве и его применении

Астанин В. В., Плигин В. Н.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** право, правоприменение, правовой цинизм, правовая культура, нормотворчество, законодательство, муниципальные образования, юридическое образование и наука, справочно-правовые системы, адвокатура, научные исследования, блокчейн.

**Аннотация.** В статье представлены рассуждения, оценки, прогнозы по современным проблемам юридической науки и практики и их тенденциям, которые в режиме интервью сложились в ходе обсуждения между авторами статьи. Это обстоятельство и позволило придать результатам первоначально заявленного интервью форму диалога, который обрел содержание научной статьи. В ней сочетаются элементы информативности, новизны, практической и теоретической значимости обсужденных тем и вопросов по злободневным спектрам состояния и развития отечественной юриспруденции, которые редко находят выражение в академических научных журналах. Авторский союз единства мнений по вопросам обеспечения качества муниципального нормотворчества, правосознания законодателей и правоприменителей, актуальности и потребности новелл, позволяющих обеспечить состоятельность судопроизводства, потребности в развитии юридической науки и образовании, приобрел выражение авторского унисона во многих положениях, которые изложены в статье.

DOI: [10.21681/2412-8163-2017-2-04-12](https://doi.org/10.21681/2412-8163-2017-2-04-12)

**В. А.:** Владимир Николаевич, принимая во внимание Ваш колоссальный опыт весьма активной, а также успешной долговременной законодательской работы в нижней палате российского парламента, закономерно первым выступает предложение профессионального обсуждения вопросов состояния и динамики современного отечественного нормотворчества, его результатов.

Результаты проводимых мной тематических научных исследований на эту тему, часть которых опубликована<sup>2</sup>, свидетельствуют о значительном ежегодном количественном приросте издаваемых в Российской Федерации нормативных правовых актов. Так, например, к настоящему времени к числу действующих относится свыше 7 млн 200 тысяч нормативных правовых актов, имеющих статус зарегистрированных в Минюсте России. Удельный вес или вклад в этом массиве образуют муниципальные нормативные правовые акты (свыше 5 млн). Ежегодный их прирост составляет чуть бо-

лее 1 млн нормативных правовых актов. Попытки научного объяснения отмеченных тенденций не увенчались успехом находки доказательств единой природы генезиса, с позволения сказать, производства муниципальных правовых актов в условиях разности социального, экономического, географического, внутривластного положения того или иного муниципального образования, каковых, кстати, 22 406. В том числе и в контексте сравнения органов местного самоуправления, имеющих схожие характеристики. Так, например, в городских округах с численностью 250–300 тысяч жителей, как правило, ежегодно издадут 250–300 нормативных правовых актов. Это единственная цифровая закономерность, конечно, не имеет корреляции с объясняющими их факторами, которые не найдены.

При этом анализ содержания муниципальных правовых актов позволяет прийти к выводу о том, что их отличие в большинстве своем образует только местность издания. Иными словами, в разных уголках нашей страны издаются по существу типовые нормативные правовые акты, при-

<sup>2</sup> Астанин В.В. Диалектика современного состояния муниципального правотворчества // Российская юстиция. 2016. № 3. С. 14–17.

<sup>1</sup> Астанин Виктор Викторович, доктор юридических наук, профессор, заместитель директора по научной и учебной работе Федерального бюджетного учреждения «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации», Российская Федерация, г. Москва.  
E-mail: astaninvv@rambler.ru

Плигин Владимир Николаевич, кандидат юридических наук, доцент, Заслуженный юрист Российской Федерации, Российская Федерация, г. Москва.

званные регулировать одинаковые общественные отношения, неотличимые в региональной специфике. Юридико-технические и содержательные ошибки, допускаемые при их подготовке, также не имеют отличительных особенностей. Все это, как представляется, образует отвлечение ресурсов разработчиков актов из числа муниципальных служащих, Минюста России, органов прокуратуры на задачи приведения их в соответствие с законодательством. Возникает определенный замкнутый круг постоянной деятельности, который невозможно разорвать.

Не пора ли перейти к модельному муниципальному нормотворчеству, с закреплением методических и организационных функций основного разработчика в формате оформителя потребностей в регулировании типологических общественных отношений, возникающих на уровне муниципального образования, за правовыми управлениями или органами юстиции государственной власти субъектов Российской Федерации (там, где они есть), или территориальными органами Минюста России?

**В. П.:** Поднятый Вами вопрос, несомненно, является очень глубоким. Традиционно в течение последних нескольких лет звучит проблема избыточности нормативного правового материала не только муниципального уровня, но и федерального законодательства, а также законодательства субъектов Российской Федерации. На федеральном уровне ежегодно принимается около 300 федеральных законов, которые содержат в основном поправки к действующему законодательству. Несмотря на имеющуюся критику, в то же время должен сказать, что наличие этого нормативного материала – федерального законодательства – часто является крайне необходимым и это следствие формирования современной российской правовой системы, которая прошла несколько этапов. Первоначально основная задача состояла в формировании любого нормативного материала, регулирующего новую совокупность отношений в обществе. Таким образом происходило заполнение новым материалом заметной пустоты в необходимом правовом регулировании. Как Вы понимаете, это происходило в связи с тем, что мы принципиально изменили систему ведущих политических и правовых институтов страны. Так, состоялся отказ от такой компоненты политической системы, как однопартийность, произошло фундаментальное изменение собственности и, соответственно, это повлекло модификацию многих подходов правового регулирования.

Понимая обеспокоенность, которая содержится в Вашем вопросе, я бы разделил проблему

на ряд аспектов. При этом при их рассмотрении, возможно, мы с Вами и не найдем конечную точку понимания. Прежде всего, на первоначальной стадии было исключительно важно, чтобы, обсуждая привычные нормативные акты, участники муниципального управления включались в дискуссию по организации вопросов местного значения. В этой части появление и обсуждение правовых инициатив в области местного самоуправления играло роль катализатора формирования самостоятельности правового сознания и ответственности за функционирование своего муниципального образования. Поэтому даже если диалог в отношении нормативного правового материала строился одинаково во всех муниципальных образованиях, само по себе наличие диалога и принятие решения имело значение. Оно выполняло, если угодно, воспитательно-организационную роль, поскольку если говорить о местном самоуправлении, то этот институт нуждался в формировании. Согласитесь, что граждане, проживающие на территории того или иного муниципального образования и вовлеченные в правотворческую дискуссию, в большей степени осознают свою ответственность за свои решения, что уже положительно.

Отрицательный вектор вопроса состоителен. Действительно, подготовка бесконечного нормативного материала в определенный момент обесмысливает работу. Очень часто мне приходилось наблюдать ситуацию на разных уровнях, когда процесс подготовки нормативного правового документа и прохождение им стадий принятия, опубликования оценивается как выполненная работа. В то же время, и это является одним из недостатков нормативных правовых актов, часто отсутствие в них логики, связанной с выполнением задач, ради которых они принимаются. Нормативный правовой акт может содержать правильную идею регулирования, но ее достижение должно быть правильно организационно обеспечено. Этот аспект такой идеалистичности и необеспеченности должен заслуживать внимания. Несомненно, что участники муниципального нормотворческого процесса, в том числе Министерство юстиции Российской Федерации, на эти аспекты должны обращать внимание. Это все может компенсироваться через институты образовательной подготовки муниципальных служащих, муниципальных депутатов. Это может быть компенсировано также соответствующими методическими рекомендациями, разработкой стандартов нормативных правовых актов, которые могут использоваться муниципальными образованиями.

Хотелось бы обратиться к фактору материальной обеспеченности издаваемых нормативных

правовых документов. В свое время в федеральное законодательство закладывалось требование о выдвигании муниципальными образованиями правотворческих инициатив. Однако мне неоднократно приходилось слышать от представителей муниципальных образований, что их собственные затраты на подготовку нормативного правового акта выходят за пределы разумного. В связи с этим при взаимодействии Конгресса муниципальных образований и Минюста России стоит провести детальный анализ результатов муниципального нормотворчества, посмотреть, в каких сферах есть избыточность и каким образом ее ликвидировать.

Существенную роль в обеспечении качества муниципальных нормативных правовых актов играют и органы прокуратуры. Мне приходилось неоднократно на коллегиях Генеральной прокуратуры Российской Федерации слышать о работе по реагированию в этой сфере. Таким образом, если у нас найдется ресурсный источник или будет дано соответствующее поручение Минюсту России, то на основе проведенного анализа может быть определен минимум необходимого муниципального нормативного материала. Вместе с тем очень важно развивать аспект ответственности, дискуссии о нужности правового регулирования, особенно с вовлечением граждан, проживающих в муниципальном образовании. В современный период для средних и малых городов достаточно актуальной может являться система интернет-коммуникаций в решении этих задач. Так, в Москве это представлено системой «Активный гражданин». Неоднократно приходилось слышать от представителей молодого поколения, которое мы иногда оцениваем как аполитичное, положительную оценку этой системе.

Итак, вовлеченность в правовые инициативы, дискуссии вокруг этого и диалог важны для обеспечения качества нормативных правовых актов. Далее, устранение избыточности: мы можем это декларировать, но требуется предметное изучение ее выявления и отказ от нее. Важно определить и уровень достаточности правового регулирования для каждого вида муниципальных образований. Чтобы на органы местного самоуправления без необходимости не возлагали излишние требования к нормотворчеству.

**В. А.:** Мне импонируют Ваши суждения, особенно в задачах классификации муниципальных образований в корреляции с определением уровня их нормотворческой компетенции. Такой подход может явиться неожиданно позитивным решением в обеспечении требуемого качества и количества издаваемых нормативных правовых актов. Понятно и идеологическое обоснование вовлеченности в нормотворческий процесс участников муници-

пального управления, от служащих и депутатов до граждан.

Ваши предложения о необходимости методического сопровождения нормотворческой деятельности органов местного самоуправления оказались мной предугаданы в перспективе задач, которые приходится решать в настоящее время. Одной из исследовательских инициатив в текущий для меня творческий период выступает подготовка Методических рекомендаций по разработке муниципальных нормативных правовых актов. Эта работу удалось закрепить в качестве контрольного события очередного этапа реализации Государственной программы Российской Федерации «Юстиция». В настоящее время возглавляемый мной авторский коллектив погружен в решение задач научно-методического обеспечения компетенций нормотворческой деятельности муниципальных образований. С учетом того, что эта работа находится на первом исследовательском этапе сбора и анализа информации, формулирования и обоснования гипотез, я благодарен Вам за подсказку о проблеме избыточности нормотворческого материала. Уверен, что в резолютивной части Методических рекомендаций эта проблема получит звучание, а ее гипотетический статус оптимизирует объекты исследования и ускорит его.

Впрочем, круг проблем, которые нуждаются в разрешении, не ограничивается отмеченными обстоятельствами трудностей, с которыми сталкивается формирование муниципального права. Периодически мы проводим конкретно-социологические опросы экспертов из числа муниципальных служащих, занятых вопросами нормотворческой деятельности, и отмечаем в оценках респондентов проблему привнесения недостатков федерального или регионального законодательства в муниципальные нормативные правовые акты. Механизм такого привнесения заключен в передаче соответствующих государственных полномочий на уровень местного самоуправления. Как результат, проблема недостатков права и правоприменения скатывается на муниципальный уровень. Поэтому необходимость патернализма органов государственной власти по отношению к органам местного самоуправления в методических, организационных, кадровых, образовательных и иных ресурсных возможностях обеспечения качества нормотворческой деятельности имеет актуальность. Однако здесь важно определить границы или пределы допустимости такого патернализма, не допускающего вторжения в компетенцию органов местного самоуправления или подмену их правотворческих компетенций, особенно по сложным обществен-

ным отношениям, требующих неординарного или модельного правового регулирования.

Таких непростых сфер общественных отношений, испытывающих потребность в правовом регулировании, немало. По информации, представленной в докладе вице-премьера Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака Совету Федерации<sup>3</sup>, процессы реформирования местного самоуправления в Российской Федерации потребовали передачи свыше трехсот федеральных полномочий на уровень органов местного самоуправления. Причем многие из них не были обеспечены должным правовым регулированием, а некоторые пробельны до сих пор.

**В. П.:** Идея делегирования полномочий выдвигалась на протяжении долгих лет, и она сложно рождалась, поскольку существовала проблема финансовой обеспеченности их реализации. Следующее утверждение будет несколько болезненным и в какой-то степени поверхностным. Оно заключено в признании необходимости выстраивания системы соотношения полномочий, с одновременным исключением избыточности полномочий Российской Федерации и ее субъектов, затрагивающих вопросы местного самоуправления. Однако в условиях отсутствия финансового обеспечения переданных полномочий удавалось находить компромиссы разграничения уровней полномочий. При этом система гармонизировалась, хотя читатели наших суждений могут сказать, что мы потратили много времени на это. Это правда, но определение такой системы гармонии было необходимо, несмотря на перекосы, которые возникали, которые в дальнейшем устранялись, в том числе в порядке до-обеспечения, например, при реализации национальных проектов в области здравоохранения, образования. Главная же идея заключалась в возможности приглашения людей к самоуправлению в той или иной сфере. Этот процесс тяжелый, и в ряде случаев это и не получается и даже ведет к отрицательным результатам. Однако если мы будем продолжать развивать эту систему, к необходимости которой мы пришли в 1990-е годы, то на будущих этапах нам придется поддерживать уже активные инициативы самих муниципальных образований. Нам с Вами приходится общаться с представителями органов местного самоуправления, и мы солидарно можем отметить тенденции выдвижения

молодых людей в муниципальный депутатский корпус. Его обновление неминуемо привнесет новые идеи правового регулирования местного самоуправления, но необходимо соблюсти объем идеализма нормотворческих инициатив, не допуская проблем их избыточности.

**В. А.:** Наши совокупные размышления о фундаментальных вопросах современного права и его применения дают почву для прикладного вопроса, который, возможно, будет иметь короткий ответ. У каждого юриста на рабочем столе есть справочно-правовая система, которой он пользуется. Есть самые разные платформы таких систем, которые имеют большой оборот информации, средств, пользователей, но при этом нет единой государственной справочно-правовой системы, которая была бы доступна и открыта. Попробую перекинуть «мостик» для получения Вашего мнения. Кто должен заняться созданием и сопровождением такой системы? Нужно ли здесь развивать партнерские отношения или предусмотреть аутсорсинг государственных функций в этой сфере? Прежде всего, беспокоит положение отдаленных районов нашей страны – речь идет прежде всего о муниципальных образованиях, которые технологически и нередко финансово лишены возможности иметь доступ к таким системам. Тем более, что разные источники получения информации, доступность или предпочтительность пользования ими, обретает проблему качества правоприменения. Появляются случаи, когда в судебном процессе его участники пользуются разными источниками получения нормативных правовых документов, содержание которых нередко разнится.

**В. П.:** Мне приходилось отмечать эту проблему с методологами в области теории права. Сейчас проведем тест (*приглашает стажера-адвоката*) с сотрудником, который является частым пользователем таких систем. Насколько удобно Вам пользоваться в повседневной профессиональной деятельности справочно-правовыми системами по сравнению с государственным порталом официального опубликования нормативных правовых актов (*обращение к стажеру*)?

**Стажер:** Пользуюсь справочно-правовыми системами, они удобны (*называет одну из них*). Государственная онлайн-система – pravo.gov.ru не имеет опции клиента, которая устанавливается на персональный компьютер, при этом она не позволяет выгружать необходимую для работы базу данных правовых актов. Особенно это проблемно в вопросах обращения к региональным и муниципальным нормативным правовым актам.

**В. А.:** Нельзя считать совершенными или прикладными и возможности справочно-правовых

<sup>3</sup> Доклад заместителя Председателя Правительства РФ Д.Н. Козака «О первоочередных задачах государственной региональной политики РФ в современных социально-экономических условиях и мерах по их реализации» (395 заседание Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 15 июня 2016 г.) // <http://www.council.gov.ru/events/news/69075/>

систем. Они не содержат всю совокупность нормативных правовых актов, это легко установить по исходным данным, которые содержатся в федеральном регистре нормативных правовых актов Российской Федерации. Экспертным путем можно определить максимальный их объем в содержании – не более 2/3 от общего числа нормативных правовых актов, зарегистрированных Минюстом России.

**В. П.:** Создание и ведение единой государственной справочно-правовой системы целесообразно делегировать крупному «коллектору» нормативных правовых актов, каковым является НЦПИ при Минюсте России. Часто вспоминаю визит к Вам, туда приятно зайти и испытать прикосновение к истории отечественного правотворчества.

**В. А.:** Мне посчастливилось работать с Вами на одной правовой кафедре. Принципы академической этики в условиях совместной преподавательской работы не позволяли задаваться вопросом о качестве юридического образования в контексте подготовки будущего квалифицированного специалиста в области права. Представляется, что написание дипломных работ для юриста сегодня – атавизм, с учетом современных требований к квалификации правоведа со стороны работодателя. Ведь ему не нужны мнения дипломника о воззрениях правоведов-теоретиков или комментирование законодательных норм с небольшими собственными вкраплениями мыслей, что, как правило, составляет суть современных дипломных выпускных работ. Создается впечатление, что высшая школа сконцентрирована на подготовке юристов-правоприменителей, а знания, умения и навыки разработки законов остаются счастливым уделом избранных, которые познают тайны нормотворчества в порядке самообучения. Можно назвать всего несколько юридических школ – вузов, где в формате регионального компонента учебной программы преподают знания или тайны мастерства нормотворчества в формате спецкурсов. Причины дефицита таких курсов во многом кроются в отсутствии квалифицированных преподавателей, отсутствии учебно-методических пособий, наработок.

Как Вы относитесь к идее выразить дипломную работу старшекурсника-юриста в подготовке им проекта нормативного правового акта, со всеми его атрибутами, сопровождающими обоснование необходимости его принятия (пояснительная записка, предварительный мониторинг неполноты правового регулирования складывающихся общественных отношений, прогноз правоприменения, и т. д.)?

Вместе с тем, будучи поклонником системного подхода и классификации во всем, представля-

ется целесообразным предоставить возможность выбора профессионального будущего выпускникам юридических школ. Студентам, избирающим стезю теоретических изысканий, позволительно сосредоточиться на вопросах фундаментального права. Тем же, кто нацелен на практику, предоставить возможность приобретения прикладных компетенций в вопросах нормотворчества, в том числе с учетом потребностей подготовки кадров для муниципального управления. Каково Ваше мнение на этот счет?

**В. П.:** Муниципальные образования действительно нуждаются в посвящении части служащих навыкам нормотворческой деятельности, профессиональным компетенциям с упором на обретение азоров разработки правовых актов, соблюдения юридической техники и лингвистического обеспечения изложения нормативных правовых положений. Нередко при формулировании нормативного материала мы исходим из крайне сложных словесных конструкций. В какой-то части допускаю возможность их использования в специфических сферах общественных отношений, испытывающих потребности правового регулирования. Однако для подавляющего большинства нормативного материала используемый язык должен быть доступен и четок в восприятии. Между тем это суждение может быть спорно. Однажды обсуждая вопросы использования юридического языка с глубоко думающим теоретиком права, мне пришлось слышать мнение о том, что мы допускаем наличие сложного врачебного языка, имеющим право на существование в аналогии с кажущимся непонятным юридическим языком. При сохранении таких позиций подготовка нормотворцев крайне необходима. В каком объеме, содержании и формате это необходимо: специальный курс, дополнительное профессиональное образование как ступень повышения квалификации – надо над этим думать. Но, по крайней мере, в высших образовательных организациях и заведениях, которые занимаются повышением квалификации правоприменителей, такой спецкурс по нормотворчеству должен быть обязательно. Поскольку именно с их стороны часто можно встретить критику возможностей применения норм права, понимания юридического языка, приобретение ими знаний в этой области создаст эффект осознанного уважения к праву и его нормам. Ведь часто критика законодательства возникает по причине отсутствия выстраивания диалога о позитивном качестве норм права. Приходится слышать это и от представителей адвокатского сообщества, которое объединяет в настоящее время 76 тысяч человек. В ряде случаев я соглашаюсь с тем, что эта критика носит конструктивный характер, при-

нятие которой позволяет обосновывать внесение изменений в процессуальное законодательство. Между тем отсутствие компетенции нормотворчества среди юристов-правоприменителей, с моей точки зрения, создает условия для неоправданной критики законодательства.

На стадии подготовки юристов целесообразна идея включения в дипломную работу раздела, содержащего нормативные предложения. Долгое время я не занимаюсь вузовским преподаванием, но в периоды такой деятельности часто возникали вопросы об идеях дипломного исследования. С учетом недопустимости плагиата, задача нового изыскания стоит и перед выпускником, и перед его научным руководителем. Сложно, в условиях большого количества выпускников – около 300 тысяч ежегодно, боюсь ошибиться в цифрах, создание оригинальных работ. Важным представляется подготовка квалификационных выпускных работ, обладающих системным результатом обобщения предыдущих изысканий, с элементами отношения к опыту предшественников. В подготовке юристов важна высокая гуманитарная составляющая. Это имеет обоснование в конституционных положениях о правовом государстве, для обеспечения которого огромную роль играет правовая культура, в том числе носителей юридической профессии. Поэтому обобщение представлений развития юридической мысли в прошлом, оформленное в дипломной работе, может играть воспитательную роль.

Соглашусь с Вами, что для студентов, которые не планируют занятия наукой, детальное исследование кейсов может выполнить благую роль. Вы в большей степени погружены в преподавание и понимаете, что опора на знание норм права тоже недостаточно продуктивна, его можно прочитать.

Между тем, существующий объем нормативного материала усложняет его понимание, особенно в условиях романо-германской системы права. В последнее время я провожу встречи со специалистами, занятыми юридическими аспектами в области информации. Технология блокчейн позволяет перейти на новый анализ нормативного материала, не находящийся в зависимости от юриста. В таких условиях информационная система может давать ответ на модель в 70% случаев. В связи с этим возникает вопрос о месте юриста в такой системе, потребности в нем, профиле. Допустим, такая система позволяет фиксировать сделку, ее историю. Раньше эту роль могли выполнять нотариусы, реестры, аудиторы, специалисты в области дью дилидженс. Сейчас все они могут работать не с историей документа, а с юридической ретроспективой фиксации фактов по документу.

**В. А.:** Мне нравится Ваш объемный подход к содержанию наших обсуждений. В порядке реплики позволю себе дополнить идею о содержании обучения юристов. В личном опыте преподавания я придерживаюсь принципа сотворения новых знаний, а основу разрабатываемых учебных программ образуют результаты самостоятельно проводимых исследований. На выходе получаются практико-ориентированные знания, которые позволяют приобрести специальные навыки и умения, востребованные и актуальные для успешной деятельности юриста или управленца. Однако в таком подходе есть обратная сторона медали – преподаваемые знания имеют утилитарное содержание, восприятием которых обладают не студенты, а юристы, испытывающие потребность в дополнительном профессиональном образовании. По этой причине я не преподаю эти знания в настоящее время на ступенях вузовского образования.

Вы затронули очень важный аспект конституционного положения о правовом государстве в связке с правовым сознанием правоприменителя. Как ни парадоксально это может звучать, феномен правового нигилизма характерен в большей степени для правоприменителей-юристов, нежели для ординарных, далеких от юриспруденции субъектов. Истоки феномена кроются не в отсутствии юридических знаний, не в пренебрежении ими, как может показаться, а в состоянии пробелов актуализации знаний, если принимать во внимание высокую динамику изменений законодательства, влекущих трансформацию правоприменения.

**В. П.:** Все дело в том, что есть развитый правовой цинизм, который базируется на объективных обстоятельствах перехода или изменения правовой системы. Советская правовая система формировала запрос на справедливость в рамках системы правоприменения, когда слово «закон» для всех участников системы звучало актуально и важно, поскольку строгое следование тексту закона предопределяло успешность его применения. В условиях перехода и изменения правовой системы, особенно, когда изменились подходы к правовому регулированию собственности, следование закону очень часто не служило гарантией обеспечения эффективности его применения. Затем вступали в действие обстоятельства субъективного характера, которые зависели от оценки правоприменителей (руководителей регионов, корпораций), которые привносили свое видение наладки института собственности, находящегося в зависимости от внешних факторов – административных, экономических. В таких условиях к закону начинают относиться как к элементу, ограничивающему успешность складывающихся общественных отношений.

Те шаги, которые в настоящее время предпринимаются государством, направлены на обеспечение гармонии права и его применения. Это сложный вопрос. Никогда не позволяю себе критиковать судебную систему, поскольку это безответственно, однако нельзя не отметить проблему формирования института доверия к судам. Высокая степень дозволенности пренебрежительного к праву поведения, незавершенность институциональных основ системы собственности – все это требует решений, после которых запрос на право будет возрастать. Так, например, как этот запрос от формального к естественному растет в связи с проведением государственной антикоррупционной политики.

Мне приходилось в 1990-е годы руководить бизнесом, разного рода структуры и объема, крупных концернов, и в тех случаях, когда от меня зависело функционирование бизнес-процессов, если бы я ориентировался на изменчивое налоговое законодательство, я бы невольным образом сделал заложником его применения судьбу огромного количества людей. Нормативные коллизии не позволяли избрать единственно правомерное решение.

**В. А.:** Владимир Николаевич, но в таких условиях право становится искусством возможно, и эта проблема лежит не просто в плоскости правового цинизма. В практике деятельности частнопрактикующих юристов, в том числе in-house, корпоративных, можно встретить редкую компетенцию правового риск-менеджмента, который основан на вариации выбора норм законодательства и разных технологий их применения.

**В. П.:** Правовой цинизм находится в плоскости применения права исходя из принятых или планируемых управленческих решений. Правовой цинизм предполагает ситуацию, при которой управленец следует принятому решению ради достижения результата. Обоснованная часть правды заключена в том, что нормативная нагрузка на субъекта, принимающего решение, настолько высока, что если мы говорим о государственной службе, эти обстоятельства способны демотивировать принятие решений, отказаться от него. Следующая тенденция – предложение обжаловать действия или бездействие должностного лица в суде, причем само должностное лицо проявляет в этом заинтересованность, поскольку решение суда, сподвигнет и узаконит принятое им решение. Этот феномен нуждается в изучении. Тенденция опасна для обеспечения качества правоприменения, поскольку отказ от компетенции применения права влечет не только перенос ее на более высокий уровень, но и абстрактную защиту правомерности действия либо бездействия при принятии решений.

**В. А.:** Истоки этой проблемы зиждятся в отсутствии моделей правоприменения. Субъект, видя норму права, не может спрогнозировать или удостовериться в цельности и эффективности ее применения. Хочу привести, в контексте затронутых вопросов, закономерности статистики без указания абсолютных данных, которые отражают рост числа обжалования в судах не действий (бездействия) должностных лиц, а нормативных правовых актов, в части или полностью, применение которых привело к нарушению или ограничению реализации правомочий субъектов. Думаю, что это еще и косвенное свидетельство повышения правовой культуры правоприменителей.

**В. П.:** Если эта тенденция действительно начала проявляться, то это означает, что Кодекс административного судопроизводства начинает работать, поскольку он позволяет применять эту модель. В период его разработки и на первых порах его действия можно было встретить суждения-прогнозы о применении его норм 200 тысяч раз. Однако практика показала значительно большее применение, к сожалению, в силу особенностей нормативного правового регулирования, эта потребность проявилась в спорных отношениях о кадастровой стоимости земель.

**В. А.:** Недавняя законодательная инициатива Президента Российской Федерации<sup>4</sup> наверняка не могла обойти стороной Ваше внимание, поскольку она затронула существенные вопросы обеспечения гарантий адвокатской деятельности. Основная суть нововведений заключена в исключении из процесса «карманных» адвокатов следствия, разрешении защите приобщать к делу свои доказательства, вызывать необходимых экспертов. Профессиональное сообщество встретило новеллы с одобрением.

Вопрос узкоспециализированный и касается той части законодательных инициатив, которые позволяют уравнивать процессуальные права адвокатов и обвинителей. В частности, статью 58 УПК РФ предложено дополнить положением о том, что стороне защиты не могут отказать в удовлетворении ходатайства о привлечении к участию в производстве по уголовному делу специалиста для разъяснения вопросов, входящих в его профессиональную компетенцию. Недавнее выступление бизнес-омбудсмена было посвящено проблемам игнорирования судьями оценок специалистов, привлекаемых к

<sup>4</sup> На момент публикации статьи, Президентский законопроект № 99653-7 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» (о дополнительных гарантиях независимости адвокатов при оказании ими квалифицированной юридической помощи в уголовном судопроизводстве) одобрен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и направлен Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования (12.04.2017).

участию в уголовном процессе по делам об экономических преступлениях, совершенных предпринимателями. Это не праздный вопрос саможелания участия специалистов в процессе ради публичного показа умения жонглировать юридико-догматическим анализом норм, а скорее возможность, мягко говоря, поддержки компетенции правоприменителей в безошибочной и законной квалификации преступлений.

Каково Ваше видение актуальных вопросов участия в уголовном процессе специалистов по экономическим, налоговым, должностным, коррупционным преступлениям? Что должно свидетельствовать о достаточности их познаний по спорным правоотношениям (научные труды, аттестаты научных званий и степеней по специальности, занятость в научных или образовательных учреждениях)? Какие требования предъявлять к критериям доказательств, которые могут быть обеспечены участием специалистов?

**В. П.:** Прежде всего, мне приятно, что Верховный суд Российской Федерации в последнее время последовательно обращает внимание на необходимость обеспечения состязательности процесса. Что касается уголовной политики, то практика ее реализации находится в сложном состоянии, а по ряду направлений можно отмечать состояние кризиса. Нам придется в скором времени заниматься анализом и оценкой изменений налогового, уголовно-процессуального, уголовного, уголовно-исправительного законодательства, которые происходят слишком часто. На Совете законодателей<sup>5</sup> мы отмечали необходимость умеренных подходов к изменениям названных отраслей законодательства, не более двух раз в год и с пакетным принципом их внесения.

При этом проблема состязательности процесса начинает вызывать беспокойство, тем более на фоне активной реализации института досудебного соглашения. Цинизмом является ситуация, когда на ходатайство в судопроизводстве дается краткая оценка – «нет оснований», это принципиально недопустимо с точки зрения отношений между сторонами-участниками процесса. Несомненно, что необходимость участия специалистов, в тех случаях, когда сторона считает, что их познания могут внести качество судебного рассмотрения дела, не должна вызывать никаких сомнений. Другой вопрос, могут ли быть это специалисты в области права? Правовая экспертиза вызывает сомнение, потому что это компетенция суда – да-

вать правовую оценку событиям и фактам. Если мы считаем, что 32 тысячи судей не способны реализовать компетенцию в области права, то это будет означать проблему подготовки судей. Специалисты имеют право на доступ к правосудию, и это полностью вписывается в идею состязательности процесса. Компетенция специалиста – это сложный вопрос. Их произвольное привлечение откроет шлюз морю авантюристов. Поэтому в отношении специалиста каждый раз должна производиться оценка его компетенции. Достаточным нужно считать наличие ученой степени кандидата или доктора наук в определенной области.

**В. А.:** Не секрет, что современный кадровый состав органов судебной власти образуют выходцы из правоохранительных органов. Это обстоятельство в значительной мере обуславливает многие проблемы самого разного содержания, которые получают выражение: в деформации правосознания или правового мышления судей – в прошлом правоохранителей, в уклонах обвинения; появляются безобразные примеры феномена так называемой «одной флэшки», которую используют судьи при подготовке обвинительного приговора, и многое другое.

Как вы относитесь к обсуждаемой экспертным сообществом идее разбавить судейский корпус выходцами из адвокатуры? Так называемый призыв «1000 адвокатов в суды». Должен ли быть профессиональный ценз для кандидата в судьи?

**В. П.:** Здесь нужно отметить этическую связанность проблемы. Дело в том, что в настоящее время в судах ежегодно оказывается примерно 60 млн человек в разном процессуальном статусе. Расчет простой: 30 млн дел рассматривается, которые представлены как минимум двумя сторонами, дополнительно – присяжные, прокуроры, адвокаты. Если в таких условиях подвергать критике суд, то 60 млн человек придется решать споры во внесудебном порядке, а проще говоря, на улице. В свое время мы приняли беспрецедентное решение о снижении стоимости судебной пошлины, которая во многих странах мира имеет высокую цену. Почему это сделали? Для того, чтобы исключить криминальное или иное другое внесудебное разбирательство. Что касается подбора кадрового состава судей, то адвокатский резерв вполне целесообразен, если руководствоваться опытом зарубежья. Считается, что высшей точкой профессиональной карьеры юриста является достижение статуса судьи. Адвокатский опыт и гонорары во многом обеспечивают профессионализм и независимость к средним годам юриста, который готовится стать судьей. В условиях российской действительности идея профессионального выроста адвоката в судью

<sup>5</sup> В.Н. Плигин в 2003–2016 гг. являлся Председателем Комитета Государственной Думы Российской Федерации (IV–VI созыва) по конституционному законодательству и государственному строительству.

не может быть критична, при обязательной должной проверке профессиональных, этических, антикриминальных качеств кандидата.

**В. А.:** Ваша диссертация, которую Вы подготовили и защитили в далекие 1990-е годы, была посвящена неведомому для того времени отечественной юридической науке и практике правовому институту признания и принудительного исполнения иностранных судебных решений в странах Евросоюза и Европейской ассоциации свободной торговли. Это обстоятельство показательно во многом: в смежалке научного руководителя – профессора М.М. Богуславского, направившего Вас в познание неизвестной и «неизбитой» темы исследования, в ее безусловном потенциале практической значимости для молодой демократической России.

В связи с этим созрел исключительно профессиональный вопрос от лица академического ученого: как приходилось добывать эмпирическую базу данных исследования и каковы результаты авторской апробации полученных результатов исследования?

**В. П.:** Все дело в том, что в условиях распадающихся политико-экономических формаций в России начала 1990-х годов появилось большое количество дел, принимаемых судами иностранных государств. Достаточной иллюстрацией является даже то обстоятельство, что на территории распавшегося СССР образовалось пятнадцать независимых государственных судов. Принимаемые ими решения начинали кочевать от страны к стране, тем более, что была ратифицирована Конвенция о

правах человека, большое количество некогда сограждан одной страны стали проживать на территории Европейского союза. Тема, которая казалась сложной с точки зрения международного гражданского процесса, приобрела конкретный характер и остается, кстати, до настоящего времени таковой. Поэтому тема диссертации была интересна своей юридической и практической значимостью. Что касается эмпирического материала, у меня был счастливый случай, который позволил мне иметь доступ в Галле-Виттенбергский университет имени Мартина Лютера, в котором сильный Институт международного частного права и солидная библиотека, фонды которой были мне предоставлены для работы над диссертацией.

\* \* \*

#### **От редакции.**

*Беседа, начатая как интервью известного государственного деятеля, переросла в продуктивную дискуссию ученых и превратилась в весьма интересную научную статью. Редакция рассчитывает организовывать подобные дискуссии и впредь по вопросам правового регулирования лоббизма, технологиям блокчейн на службе правоприменения, третейского судопроизводства, соотношения международно-правовых норм и национального законодательства, критериев оценки эффективности деятельности правоприменительных органов.*

*Редакция приглашает читателей присоединиться к дискуссиям и присылать нам свои предложения.*



# Деконструкция баланса частных и публичных интересов

Хорунжий С. Н.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** публично-правовые и частноправовые начала, частные и публичные интересы, Деррида, эволютивное толкование, справедливость, законность, эволютивность толкования Конституционного Суда Российской Федерации.

**Аннотация.** В настоящей статье рассматриваются конституционные элементы баланса частноправовых и публично-правовых начал действующего законодательства; исследуются методологические аспекты применения деконструкции в юриспруденции в качестве самостоятельного направления юридических исследований, предложенного Ж. Деррида. Указывается, что деконструкция текста закона не сводится к его анализу, является необходимым условием выявления содержания права «сегодняшнего дня», современного понимания справедливого и законного. В качестве одной из форм применения деконструкции в праве автор анализирует особенности эволютивного толкования на примере практики Конституционного Суда Российской Федерации. Формулируется вывод о том, что деконструкция (перепостроение) действующих норм права является дополнительным инструментом, который позволяет обеспечить полноценную защиту публичных и частных интересов.

DOI: [10.21681/2412-8163-2017-2-13-18](https://doi.org/10.21681/2412-8163-2017-2-13-18)

Конституция Российской Федерации не только содержит перечень конституционно защищаемых ценностей, но предусматривает их системное и сбалансированное применение к конкретным правоотношениям. Кроме того, законодатель, наряду с определением содержания конституционного права, устанавливает порядок его реализации «в целях рационального сочетания, гармонии интересов общества, государства и личности»<sup>2</sup>.

Поэтому баланс конституционно защищаемых ценностей предполагает активное оперирование указанными ценностями с учетом характера сложившихся правоотношений и целей правового регулирования, некое «рас-по-строение» (деконструкция – франц. *déconstruction*) [1, с. 270] существующей иерархии ценностей, но без нарушения единства функционирования системы ценностей. Впервые категория «деконструкция» была предложена М. Хайдеггером, в научный оборот введена Ж. Лаканом, но наиболее полное теоретическое обоснование было произведено Ж. Деррида. Идея «деконструкции», развиваемая в рамках философии, социологии и политологии, публичную «юри-

дическую регистрацию» получила в 1989 году на лекции о правовой деконструкции и справедливости в юридической школе Cardozo Law School. Впоследствии появилась самостоятельная работа, посвященная использованию деконструкции в юриспруденции, под наименованием «Сила Закона» [8].

Ж. Деррида рассматривает близкое для нашего правопонимания разграничение между правом и законом, законом и справедливостью. Самостоятельное значение он придает рассмотрению взаимосвязи закона и власти, а также государственного принуждения: как разграничить власть закона от законодательной силы [8, с. 234]. При этом деконструкция в юриспруденции проходит, по мнению философа, в рамках проблематики права, закона и справедливости, начиная с вопросов о противопоставлении закона человеческого закону природы; анализируются связи и соотношения закона, обычая, традиции и существующих институтов. На примерах позитивного и естественного права Ж. Деррида говорит о различиях между субъектом права, субъектом закона, субъектом морали, их юридической и этических «личностях».

Всё же основная мысль философа формулируется им вокруг закона и справедливости. Справедливость сама по себе (если такая существует), говорит Деррида, находится вне права и не может

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 20.12.1995 г. № 17-П.

<sup>1</sup> Хорунжий Сергей Николаевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса юридического факультета Воронежского государственного университета, доцент кафедры конституционного и административного права РАНХиГС (Воронежский филиал), Российская Федерация, г. Воронеж.

E-mail: snhor@mail.ru

быть деконструирована. Деконструкция и есть сама справедливость [8, с. 243].

Н. С. Автономова, которая произвела «беспрецедентную попытку применения концепта деконструкции к исследованию проблем демократии, ответственности, справедливости» и осуществила «перевод Деррида на русскую культуру» [4], указывает, что под законом Ж. Деррида имеет в виду юридические системы, которые можно считать легитимными, установленными и пр. Иными словами, говорит автор, закон является тем, что подлежит деконструкции и поддается деконструкции, поэтому его можно назвать «деконструируемым». При этом сама деконструкция для закона (по Ж. Деррида) не является какой-то угрозой его существования, напротив, она – «благая весть»: деконструкция призвана не разрушить, но – усовершенствовать закон. Деконструировать – «значит освободить, открыть закон, сделать его более гибким, внутренне доступным пересмотру и улучшению», что невозможно без совершенствования языкового механизма. Поэтому деконструкция становится условием динамики развития и механизмом совершенствования законов [1, с. 270]. В сфере права, отмечает Н.С. Автономова, деконструкции подлежат только те слои текста, которые доступны интерпретации и преобразованию. Однако «предельное основание закона» зиждется на справедливости, которая не является определенной, поэтому не может быть деконструирована.

Характерно, что сам процесс деконструкции закона всегда стремится к справедливости, но если бы все могло быть деконструировано, то в самой деконструкции не было бы никакого смысла. Справедливость в этом смысле «не есть ни сущность, ни порядок, ни реальность, ни идеал. Справедливость – это абсолютно недоступный предсказанию «проспект», или взгляд вперед; «цветы справедливости вырастают в расщелинах закона», говорит автор [1, с. 271–272].

Деконструкция – «это всегда вопрошание об истоках», «деконструкция имеет утвердительные цели», говорит Ж. Деррида и уточняет, что «переоценка ценностей» (по Ницше) отличается от его деконструкции, в которой нет «упрощенного понимания переоценки, когда члены оппозиции просто меняются местами»; кроме того Ж. Деррида не использует в своей практике термин «ценность» [2, с. 146–147].

Следует признать, что деконструкция здесь весьма близка некоторым видам толкования. В философии – герменевтике, в юриспруденции – историческому методу. Однако деконструкция юридического текста не может быть сведена ни к одному из видов толкования. Ж. Деррида не случайно под-

черкивает, что сама деконструкция не претендует на роль какого-то метода и не является им.

Деконструкция, пренебрегая подчинением письма устойчивому смыслу, перестраивает его: новый смысл конституируется благодаря переоцениванию ранее заданному смыслу [8]. При этом исключается подчиненность заранее заданному смыслу, появляется возможность справедливого понимания. Здесь совершенно уместно возникает почва для формирования весьма сложных, но очень важных для законодателя и правоприменителя вопросов о различном понимании одного и того же закона применительно к разным обстоятельствам: «закон, связанный с теми или иными конкретными случаями, получает разный смысл и может казаться «жестким» или «половинчатым», «справедливым» или «несправедливым». Можно ли тогда сказать, что он имеет определённый жестко фиксированный смысл? И вообще, возможен ли смысл, абстрагирующийся от отдельных случаев его применения?» [7, с. 4–9].

По мнению И. Л. Честнова, исследовавшего деконструкцию в праве, её суть состоит в «критической рефлексии в отношении, как объекта исследования, так и самого субъекта, это исследование проводящего» [6, с. 29]. В этом смысле анализ закона, по мнению автора, представляет собой выявление условий (исторических, политических, социальных) его принятия; затем – «интертекстуальный» анализ текста закона; кто автор закона и какова его мотивация; каковы его «объективные характеристики» (какие изменения произошли в результате его принятия); как этот закон изменялся во времени (включая фиксацию изменений практики правоприменения); оценка с позиций сегодняшнего дня [6, с. 32–33].

Думается, что деконструкция текста закона не сводится к его анализу (даже такому объемному), является необходимым условием выявления содержания права «сегодняшнего дня», а не реставрацией потребностей архаического общества и его среды.

Есть еще один существенный момент, когда мы говорим о деконструкции в праве, применяемой судом. Даже сторонники деконструкции вынуждены признать, что в случае судебного правоприменения, вынесенное в пользу одной из сторон решение, для другой скорее всего не будет выглядеть справедливым. Так, анализируя работы Ж. Деррида в американском праве, П. Шлаг говорит, что идея деконструкции противоречит юридическому нормативизму – судебное решение «не может быть открыто другому» [9].

Действительно, антагонизм противоборствующих интересов сторон не может быть полностью

преодолен решением суда. Однако, деконструкция не призвана обеспечить удовлетворение требований истца или ответчика. Деконструкция не подменяет и судебное правоприменение. Будучи «перспективом» («взглядом вперед») она призвана деконструировать заново (в смысле совершенствовать на перспективу) закон таким образом, чтобы справедливость из идеи стала практикой правоприменения. Вероятно, как предположение, в конечном и идеалистическом значении, – формировать закон, исключающий возникновение прежних споров и конфликтов.

В качестве примера перестраивания (деконструкции) баланса правовых ценностей (и частным примером деконструкции в праве) можно привести постановление Конституционного Суда РФ (далее также – Суд) по делу о применимости решений ЕСПЧ на территории РФ<sup>3</sup>. Ратифицировав в 1996 году Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция), а также подписав ряд протоколов к ней, наша страна признала *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ).

Пересмотру подверглись, в частности, межотраслевые принципы, устанавливающие приоритет норм международного договора по отношению к положениям национального законодательства: если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законом, суд при разрешении гражданского дела применяет правила международного договора (часть 4 статьи 11 ГПК РФ, часть 4 статьи 15 АПК РФ); а также нормы аналогичного содержания (пункт 4 части 1 статьи 350 КАС РФ, пункт 2 части 4 статьи 413 УПК).

Рассматривая дело, как указывает сам Суд, в порядке «абстрактного нормоконтроля», он по сути перестраивает иерархию общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации, являющихся составной частью правовой системы (часть 4 статьи 15 Конституции РФ). При этом, как указано в тексте самого постановления, нормативность включения международной конвенции в правовую систему России сомнению не подвергается.

Ключевым в указанном переосмыслении выступает весьма близкий к деконструктивизму приём – замена правового логоцентризма – идея нового баланса без разрушения системы в целом: «конструктивное взаимодействие и взаимоуважительный диалог». Как сказано в официальном пресс-релизе Конституционного Суда, «только та-

ким путем могут быть построены по-настоящему гармоничные отношения между правовыми системами..., основой которых будет не подчинение, а взаимное уважение»<sup>4</sup>.

Выстраивая практически новый правовой порядок, Суд оперирует конституционными положениями, закрепляющими суверенитет, «верховенство и высшую юридическую силу Конституции Российской Федерации и недопустимость имплементации в правовую систему государства международных договоров, участие в которых может повлечь ограничения прав и свобод человека и гражданина или допустить какие-либо посягательства на основы конституционного строя Российской Федерации и тем самым нарушить конституционные предписания» (пункт 2.2).

Основой рассматриваемой правовой деконструкции служит сформулированное Судом положение – «неправомерная» конкуренция с принципами и нормами Конституции Российской Федерации<sup>5</sup>. Суд, используя ситуационный подход, с «конституционно-правовой точки зрения» переинтерпретирует предписания Конвенции. Например, классический принцип международного права *pacta sunt servanda* (букв. «договоры должны соблюдаться») раскрывается Судом посредством принципов добросовестности, «в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора». В подобной ситуации договорный принцип римского права реконструируется в формулу современного международного права «каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться» (Венская Конвенция о праве международных договоров).

Последнее крайне важно, поскольку в противном случае существует угроза национальной правовой юрисдикции Российской Федерации на своей собственной территории<sup>6</sup>.

Заметим, что предложенная Конституционным судом формула не является простым переосмыслением «классического» толкования – оба варианта одновременно верны и применимы. В то же время каждый из них представляет свое собственное правило. Различие состоит в выборе опоры для толкования – в данном случае – набора определенных правовых принципов и практик, благодаря которым констатируется новое самостоятельное пра-

<sup>4</sup> <http://www.ksrf.ru/ru/news/pages/ViewItem.aspx?ParamId=3244>.

<sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 г. № 21-П, от 19.01.2017 г. № 1-П.

<sup>6</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 03.03.2015 г. № 417-О.

вило, не исключающее и не уточняющее прежнее. Этот же принцип в иной ситуации может использоваться другим, отличным от первых двух способом (достаточно проанализировать постановление Президиума ВАС РФ от 16.07.2013 № 2572/13 по делу № А27-7409/2011 или «принцип добросовестного выполнения международных обязательств» в определении Конституционного Суда РФ от 06.11.2014 № 2531-О).

В рамках рассматриваемой нами деконструкции правовых ценностей представляет интерес применение в практике функционирования правовой системы России методов «эволютивного толкования», «приоритета существа над формой», свойственных прежде всего европейской судебной правоприменительной деятельности<sup>7</sup>.

Конституционный Суд РФ указывает на признание таких методов даже с учетом того, что их применение может повлечь за собой отступление от ранее выработанных этим же судом позиций. Такие «живые инструменты» призваны учитывать объективные изменения в сфере защиты прав и свобод<sup>8</sup>.

В частности, Конституционный Суд РФ, исследуя возможность применения постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года, который пришел к выводу, что установленное частью 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации ограничение избирательных прав граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, нарушает гарантированное статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, указал, что в данной ситуации Европейский Суд использовал «эволютивное»<sup>9</sup> толкование.

Как следует из постановления Суда, вывод Европейского Суда, основан на истолковании положений Конвенции, расходящемся с их смыслом, из которого исходили Совет Европы и Россия как стороны данного международного договора при его подписании и ратификации. Поэтому при таких обстоятельствах Российская Федерация вправе настаивать на интерпретации положений Конвенции и ее имплементации в российское правовое пространство в том понимании, которое имело место при введении в действие данного международного договора Российской Федерации как составной части российской правовой системы.

Самостоятельное значение в качестве основания для применения эволютивного толкования является наличие «подтвержденного консенсуса» – общего согласия («прямого или подразумеваемого»<sup>10</sup>) – среди уполномоченных субъектов его определения. Заметим, что Конституционный Суд РФ принципиально не отвергает применение эволютивного толкования, но лишь говорит о том, что в данной ситуации оно не является «устоявшимся»<sup>11</sup>.

Обратим внимание, что эволютивное толкование использует во многом инструменты, способы и методы, схожие с применением деконструкции: «переопределение» содержания установленных (в нормативных актах) правовых ценностей с учетом исторических обстоятельств, социально-политических условий, ссылки на которые, как было показано выше, активно использует в своих постановлениях Конституционный Суд РФ.

Указанное достаточно близко к позиции Европейского Суда, который Конвенцию рассматривает «как живой инструмент», подлежащий толкованию «в свете условий современной жизни» [3]. Указанное правопонимание, по мнению председателя Суда В. Д. Зорькина, легло в основу концепции «судейского активизма», направленного на расширительное толкование ряда статей Конвенции. При этом, принципиально не возражая против применения современных подходов к пониманию текста почти 70-и летней давности, председатель Суда говорит о проблеме толкования в изменившихся условиях.

Вместе с этим, использование рассмотренных выше методов, деконструирующих действующую ранее систему ценностей, в своей основе должно иметь определенные принципы, «каркас», не позволяющие злоупотреблять судебным усмотрением, приводящим к юридическому хаосу.

В качестве отправного тезиса для формирования таковой основы представляет интерес сформулированное Конституционным Судом РФ положение о том, что «взаимодействие европейского конвенционного и российского конституционного правопорядков невозможно в условиях субординации, поскольку только диалог между различными правовыми системами служит основой их надлежащего равновесия»<sup>12</sup>. Думается, что подобным обра-

<sup>7</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2016 г. № 12-П.

<sup>8</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 г. № 1-П.

<sup>9</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2015 г. № 12-П.

<sup>10</sup> Абзацы 4–6 пункта 4.3 постановления Конституционного Суда РФ от 19.04.2016 г. № 12-П; постановление ЕСПЧ от 22 октября 1981 года по делу «Даджен (Dudgeon) против Соединенного Королевства»; постановление ЕСПЧ от 26 мая 2011 года по делу «R.R. против Польши»; постановление ЕСПЧ от 22 марта 2012 года по делу «Константин Маркин против России».

<sup>11</sup> Абзац 1 пункта 4.3. постановления Конституционного Суда РФ от 19.04.2016 г. № 12-П.

<sup>12</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 г. № 1-П; см. также: постановление Конституцион-

зом могут быть деконструированы и правовые ценности в рамках национальной правовой системы: установления их баланса между собой, исключая подчиненность конституционных правовых принципов, «поиск правомерного компромисса» между конституционно защищаемыми ценностями. Последнее может стать базой, обеспечивающей «национальную конституционную идентичность»<sup>13</sup>.

Бесспорно, подобным нормам-принципам присуща высокая степень абстрактности, поэтому их толкование, приводящее к «перепостроению» прежней системы, должна происходить с опорой на существующий конституционный порядок. Изменение в понимании (и толковании) содержания норм, обеспечивающих существующий публичный порядок, возможно «при выявлении конвенционно-конституционных коллизий». Однако это возможно только в случае, когда отступление от прежнего понимания исключает «отрицание правовых конструкций, сложившихся в российской правовой системе в результате осуществления федеральным законодателем своих прерогатив, правомерность реализации которых подтверждена актами конституционного правосудия»<sup>14</sup>.

В качестве основания необходимости проведения правовой деконструкции может быть, например: недобросовестное использование предусмотренных законом легальных гражданско-правовых инструментов, которое привело к нарушению баланса частных и публичных интересов (абзацы 3 и 6 пункта 4.5 постановления Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 г. № 1-П).

Кроме того, основанием для решения вопроса о необходимости изменений в определении содержания существующих конституционно правовых ценностей может быть характер деятельности конкретных субъектов частнопубличных отношений, носящих «праворазрушительный эффект для публичного правопорядка», препятствующий стабилизации конституционно-правового режима. В этом смысле любая деконструкция не должна нарушать действующий правопорядок, но, пользуясь терминологией Суда, – «корреспондировать аутентичной воле федерального законодателя» (абзацы 2 и 7 пункта 4.5 постановления Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 г. № 1-П).

Корреспондирование судебного толкования и воли законодателя с точки зрения аутентичности представляется крайне важным и требует самостоятельного рассмотрения: в данной сфере доста-

точно ярко проявляется, с одной стороны, опора суда на правовой фундамент, с другой стороны, реконструирование его основ и формулирование «аутентичности воли». В рамках рассматриваемого нами постановления Конституционного Суда РФ, затронувшего значительный объем самых разных по своей юридической природе правоотношений, а также норм действующего законодательства, обратим внимание на вопрос о возможности судебного изменения сроков привлечения к ответственности, при ответе на который «необходим баланс публичных и частных интересов как конституционно защищаемых ценностей»<sup>15</sup> [5].

Произведенное Судом толкование даже среди самих судей КС признается как «создание новой нормы закона», а также одновременно придание ей обратной силы («ретроактивное применение статьи 113 Налогового кодекса РФ» – абзац 7 пункта 2 постановления Конституционного Суда РФ от 14.07.2005 г. № 9-П).

Грань очень тонкая, теоретическая и практическая – одновременно. Представляется, что реконструирование справедливости в конкретном споре не возможно без учета фундаментальных ценностей и доктрины права в целом. В частности, речь может идти об определении частнопубличной или публично-правовой природы отраслевой принадлежности конкретного юридического предписания. В рассматриваемом вопросе, принадлежность налогового законодательства к сфере публичного права позволяет выделить и говорить о межотраслевом правовом принципе публично-правовых отраслей российского законодательства, в «соответствии с которым определяющим моментом при применении судами и исчислении сроков давности привлечения к юридической ответственности является общественная опасность деяния»; соответственно, «предназначение института давности в налоговом праве состоит в том, что неприменение мер ответственности за совершение налоговых правонарушений возможно только в случаях, когда совершенное правонарушение утрачивает общественную опасность»<sup>16</sup>. Непринятие такого положения в конечном счете влечет освобождение от ответственности лиц, продолжающих совершение общественно опасных деяний, тем самым нарушают конституционный принцип, гарантирующий равенство всех перед законом и судом, постольку, поскольку допускают освобождение от ответственности одних лиц, в то время как другие правонарушители привлекаются к ответственности. С

ного Суда РФ от 14.07.2015 г. № 21-П.

<sup>13</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 г. № 1-П; постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2016 г. № 12-П.

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> Абзац 7 пункта 2 постановления Конституционного Суда РФ от 14.07.2005 г. № 9-П.

<sup>16</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2005 г. № 9-П.

учетом сказанного, нормы действующего законодательства должны препятствовать возможности злоупотребления правом не быть привлеченным к налоговой ответственности по истечении срока давности<sup>17</sup>.

Предложенное понимание в совокупности с конституционными правоположениями о социальном государстве и конституционной обязанностью по уплате налогов, а также принципом соразмерности (пропорциональности) ограничения основных прав позволяет обосновать данную степень вмешательства государства в сферу частной собственности, обеспечить равновесие между частноправовыми и публично-правовыми интересами.

Кроме того, реконструируя требования по вопросу об исполнении предписания об исполнительском сборе, Суд РФ разрешает вопрос о его юридико-отраслевой природе. В частности, Суд указывает, что несмотря на буквальный смысл данной нормы, которая определяет рассматриваемую сумму именно как сбор, в перечне налогов и собственно сборов, предусмотренных Налоговым кодексом РФ, такой сбор не установлен, поэтому не относится к таковым, равно как и не является государственной пошлиной. По смыслу Федерального закона «Об исполнительном производстве» исполнительский сбор «относится, по сути, к мерам административного принуждения в связи с несоблюдением законных требований государства». Причем данная мера не является «правовосстановительной санкцией» (абзацы 1–4 пункта 5.1 постановления Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 г. № 1-П), но «представляет собой санкцию штрафного характера, т.е. возложение на должника обязанности произвести определенную дополнительную выплату в качестве меры его публично-правовой ответственности, возникающей в связи с совершенным им в процессе исполнительного производства правонарушением». В ка-

честве признаков административной штрафной санкции, присущих исполнительскому сбору Суд называет: он имеет фиксированное, установленное законом денежное выражение, взыскивается принудительно, оформляется постановлением уполномоченного должностного лица, взимается в случае совершения правонарушения, а также зачисляется в бюджет и во внебюджетный фонд, средства которых находятся в государственной собственности.

В обосновании сформулированных правовых позиций Конституционный Суд РФ ссылается на конкретно-исторические обстоятельства того периода, а также социально-политические и государственно-юридические проблемы функционирования институтов власти и общества в целом.

В конечном счете соответствующая норма (пункт 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве») является, по мнению Суда, «специальной нормой об административной ответственности за нарушение законодательства об исполнительном производстве»<sup>18</sup>, к которой в полной мере применяются требования соразмерности (пропорциональности) и справедливости, индивидуализации и дифференцированности.

Вышеизложенное позволяет говорить о том, что современные правовые инструменты претерпевают постоянные изменения. Причиной этого является объективная необходимость сохранить баланс в праве, при котором обеспечивается эффективная защита законных интересов человека и гражданина, причем как в сфере публичного, так и частного права одновременно. В качестве одного из методов, позволяющих решить проблему обеспечения и защиты прав при соблюдении баланса публичных и частных интересов является «эволютивное толкование», которое «деконструирует» установленные ранее нормы, «перестраивая» прежнюю систему ценностей, даёт им новую жизнь.

## Литература

1. Автономова Н.С. Философский язык Жака Деррида. М., 2011.
2. Деррида Ж. Позиции. М., 2007.
3. Ковлер А.И. Эволютивное толкование европейской конвенции по правам человека: возможности и пределы. Европейский Суд по правам человека как субъект толкования // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 3. С. 92–100.
4. Смирнова Н.М. Н.С. Автономова. Философский язык Жака Деррида // Вопросы философии. 2013. № 6. С. 181–186.
5. Хорунжий С.Н. Обеспечение баланса интересов как задача органов государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 29–33.
6. Честнов И.Л. Постклассическая теория права. Монография. СПб., 2012.
7. Штегмайер В. Деконструкция и герменевтика. К дискуссии о разграничении / Герменевтика и деконструкция / Под ред. Штегмайера В., Франка Х., Маркова Б. В. СПб., 1999.
8. Derrida J. Force of Law. The Mystical Foundation of Authority / Acts of Religion. Edited by Gil Anidjar. London, 2002.
9. Schlag P.A. Brief Survey of Deconstruction // Cardozo L. Rev. 2005. Vol.27:2.

<sup>17</sup> Абзац 6 пункта 5.2 постановления Конституционного Суда РФ от 14.07.2005 г. № 9-П.

<sup>18</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.07.2001 г. № 13-П.

# О возможности применения в Российской Федерации зарубежного опыта по обеспечению качества бесплатной юридической помощи

Чумакова О. В.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** процедуры обеспечения качества бесплатной юридической помощи в зарубежных странах, критерии оценки качества бесплатной юридической помощи, стандарты качества, государственная и негосударственная системы бесплатной юридической помощи, жалобы на действие (бездействие) адвокатов, Министерство юстиции Российской Федерации, кодекс профессиональной этики юриста.

**Аннотация.** Автором описываются процедуры обеспечения качества бесплатной юридической помощи в зарубежных странах. Приводятся аргументы о необходимости адаптации опыта иностранных государств к особенностям отечественной правовой системы. Автором предлагается выработать критерии оценки качества бесплатной юридической помощи для нашей страны. Предлагаются различные варианты оценки качества работы юриста. По мнению автора, следует установить показатели для каждого критерия качества. Выработывая критерии оценки качества бесплатной юридической помощи для нашей страны, необходимо сначала сформулировать, что такое юридическая услуга, для чего она нужна и выявить ее составляющие. Необходимо разработать и принять стандарты работы участников государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи по отдельным типам дел, подпадающих под действие программ бесплатной юридической помощи. Для того чтобы оценить качество работы юриста по результатам полученным клиентом, следует оценивать весь процесс оказания юридической помощи в совокупности. Предлагается в формы отчета, разработанные Министерством юстиции Российской Федерации для адвокатских объединений, добавить графы о числе жалоб на действие (бездействие) адвокатов, участвующих в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи и об их типах. Это позволит установить, по каким критериям клиентов не устраивают услуги, оказываемые юристами.

DOI: [10.21681/2412-8163-2017-2-19-24](https://doi.org/10.21681/2412-8163-2017-2-19-24)

Развитием процедур обеспечения качества бесплатной юридической помощи должен заниматься специализированный орган. В Англии и Уэльсе, к примеру, таким органом является Комиссия по юридической помощи. Это вневедомственный государственный орган. От имени правительства его финансирует Министерство юстиции. При этом Министерство юстиции не может оказывать влияние на решение Комиссии, в его полномочиях только совместное с Комиссией определение основных направлений деятельности. В нашей стране ответственным за обеспечение качества оказа-

ния бесплатной юридической помощи является Министерство юстиции Российской Федерации. В Положении о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 в п. 30.32 говорится «в качестве уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью осуществляет следующие функции: ...разрабатывает и устанавливает единые требования к качеству оказываемой гражданам бесплатной юридической помощи, а также обеспечивает контроль за соблюдением лицами, оказывающими

<sup>1</sup> Чумакова Ольга Владимировна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и финансового права, директор юридической клиники Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: [chumakova-ov@yandex.ru](mailto:chumakova-ov@yandex.ru)

бесплатную юридическую помощь, норм профессиональной этики и установленных требований к качеству юридической помощи;...»<sup>2</sup>. Кроме государственных органов функции обеспечения качества могут брать на себя добровольные объединения [1, 2]. К примеру, в Нидерландах в 2002 году начал работу фонд Viadicte. «Он представляет собой объединение 10 юридических фирм, вступивших с инициативой и взявших на себя ответственность за разработку и соблюдение определенных стандартов качества в работе юристов и офисов»<sup>3</sup>. Данный фонд поставил перед собой задачу оказать содействие внедрения подпадающих контролю стандартов качества работы юристов и их сертификации. В некоторых юридических фирмах за рубежом есть постоянные штатные единицы, на которые возложена обязанность по контролю и обеспечению качества работы. Качество юридических услуг может контролироваться различными методами. Несмотря на разницу внутренних законодательств различных стран, профессиональные сообщества юристов выработали схожие механизмы, способствующие поддержанию высокого уровня качества оказания юридических услуг. К таким механизмам можно отнести: принятие кодексов профессиональной этики и дисциплинарные процедуры, применяемые к лицам не соблюдающих их положения; специальные программы для обучения молодых юристов; возложение на практикующих юристов регулярно повышать свою квалификацию. Однако сам факт получения юристом доступа к практической деятельности (получение лицензии юриста или статуса адвоката) не дает никакой гарантии, что он будет оказывать клиенту помощь надлежащего качества. Тем более, если речь идет о клиенте, оплату за помощь которому производит государство. В этом случае государство может устанавливать дополнительные требования к работе юристов, работающих в системе субсидированной юридической помощи. «Такой механизм был внедрен голландским Министерством юстиции, направившим в октябре 1993 г. письма адвокатам с информацией о том, что во всей стране будут установлены новые тре-

бования к юристам, которые захотят присоединиться к программе субсидированной помощи»<sup>4</sup>. По нашему мнению, адвокаты, СО НКО и другие участники государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи, в случае добровольного согласия на соблюдение ряда стандартов, могли бы претендовать на несколько более высокую ставку оплаты за ведение юридической практики или другие льготы. При этом участие в соблюдении повышенных стандартов должно быть добровольным.

Еще один эффективный механизм обеспечения качества оказания бесплатной юридической помощи мы можем заимствовать из голландского опыта, например упоминаемый нами ранее фонд Viadicte, состоящий в основном из юридических фирм, в которых работают 5–20 адвокатов, участвующих в программах субсидируемой помощи. Члены этого фонда разработали свой свод стандартов качества. И фирмам, придерживающимся этих стандартов было разрешено использовать специальный знак качества. Данный знак выступает своеобразной гарантией для потребителей юридических услуг в том, что в данной фирме используется конкретный стандарт качества. Этот знак дает возможность клиенту понять, что такие фирмы способны предоставить юридическую помощь более высокого качества, чем обычные адвокаты. Соблюдение добровольных стандартов контролируется с помощью коллегиальных проверок, исследований удовлетворенности клиентов проделанной работой и других методик. Во всех странах знак качества сразу же становится важным определяющим фактором для клиентов, поставщиков и организаций, финансирующих оказание юридической помощи.<sup>5</sup> Факт наличия знака качества у субъекта, оказывающего юридические услуги, при рассмотрении заявки на финансирование дает ему явное преимущество. Государству, если оно будет планировать введение подобной системы в рамках как государственной, так и негосударственной системы, следует организовать сбор документов для получения этого знака таким образом, чтобы у юристов, желающих его получить, не возникло проблем из-за чрезмерной бюрократии и на сбор документов, подтверждающих факт соответствия установленным стандар-

<sup>2</sup> Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 (ред. от 07.05.2015) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации». В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в изданиях «Собрание законодательства РФ», 18.10.2004, № 42, ст. 4108, «Российская газета», № 230, 19.10.2004, от 13.10.2004, № 1313.

<sup>3</sup> Foundation Viadicte. Working on quality: rightfully satisfied, July 2005.

<sup>4</sup> Цитировано по изданию «Доступ к правосудию и субсидируемая юридическая помощь: анализ международного и российского опыта. Сборник материалов». М.: ООО «Вариант», 2010. 288 с. См. с. 142.

<sup>5</sup> Legal services commission // [http://www.legalservices.gov.uk/public/qualiti\\_mark.asp](http://www.legalservices.gov.uk/public/qualiti_mark.asp).

там качества, не должно уходить слишком много времени.

Комиссией по юридической помощи Англии и Уэльса был разработан еще один механизм проверки качества – отчет о профиле качества. «Главная задача профиля качества, наряду со сбором статистических данных и определением общенациональных стандартных показателей, заключается в предоставлении поставщику общей картины его работы над делами в каждой отрасли права и в повышении качества услуг через регулярную обратную связь»<sup>6</sup>. Обновляется данный профиль ежемесячно и включает в себя показатели качества юридических услуг, а также показатели соблюдения финансовых и контрактных требований. Подобные сведения дают возможности органу, контролирующему систему оказания юридической помощи определять, какие области требуют особого регулирования или улучшения.

В Великобритании также существует схема привилегированных поставщиков юридических услуг. Данная система была предложена в 2006 году. По мнению авторов программы, государство должно оплачивать работу тех субъектов, оказывающих юридическую помощь, которые могут предоставить клиенту оптимальные услуги. Данное предложение было направлено на предоставление юридических услуг более высокого качества и выработки оптимальной стоимости этих услуг для налогоплательщиков. Для заключения контракта с Комиссией по юридической помощи допускались только юридические фирмы, чья работа отвечала следующим критериям: стабильность фирмы (в т. ч. финансовая); оптимальное соотношение цены и качества юридических услуг; признание хорошего качества юридических консультаций по результатам проверки досье и коллегиальной проверки; наличие специального знака качества. Проверка на соответствие вышеперечисленным критериям производится сложная и многоэтапная. Получение привилегированного статуса позволяет субъектам, оказывающим юридическую помощь получать существенные преимущества по сравнению с фирмами, не имеющими такого статуса, особенно это помогает во взаимодействии с Комиссией по юридической помощи.

<sup>6</sup> Legal services commission // FOCUS, Issue 47.P.3. Цитировано по изданию «Доступ к правосудию и субсидируемая юридическая помощь: анализ международного и российского опыта. Сборник материалов». М.: ООО «Вариант», 2010. 288 с. См. с. 151.

Вырабатывая критерии оценки качества бесплатной юридической помощи для нашей страны необходимо сначала сформулировать, что такое юридическая услуга, для чего она нужна, и выявить ее составляющие. Одной из специфических особенностей юридической помощи является применение при ее оказании определенных знаний. Обращаясь к юристу за помощью, гражданин хочет, чтобы тот, используя свои знания о праве, предложил клиенту верное решение правовой проблемы. Следовательно, один из критериев качества юридической помощи как платной, так и нет – правовая правильность документов, составляемых для клиента, корректность советов и действий, осуществляемых в его интересах. Надлежащее качество юридической помощи означает, что советы данные юристом во время консультации соответствуют действующему законодательству и правоприменительной практике. Однако одной правовой корректности мало для того, чтобы говорить о качественной оказанной юридической помощи. Ведь в отличие от правового информирования и правового просвещения, юридическая помощь подразумевает выработку и реализацию алгоритма решения правовой проблемы, стоящей перед клиентом, а не только донесение до клиента общих правовых сведений. Иначе говоря, сущность юридической услуги заключается в решении конкретной проблемы лица, обратившегося за правовой помощью. Следовательно, результативность, т. е. успешное решение проблемы клиента, тоже является критерием качества бесплатной юридической помощи.

Конечно, правоприменительная практика показывает нам, что не все проблемы клиентов можно решить. Обстоятельства конкретного дела могут стать препятствием для получения результата, в котором заинтересован клиент. Кроме того, не все в разрешении правовой проблемы зависит от юриста. Свою лепту могут внести и судьи, и чиновники, от которых может зависеть разрешение проблемы. Также не стоит сбрасывать со счетов человеческий фактор. Клиент может сообщить юристу неполную, либо совершенно не достоверную информацию, основываясь на которой юрист может дать неверную консультацию. Также клиент может не выполнить или не полностью выполнить инструкции юриста, что повлечет за собой неблагоприятный исход дела. При этом вины юриста в произошедшем не будет. Таким образом, неудовлетворительный результат не обязательно является следствием ненадлежащего качества работы юриста.

Для того чтобы оценить качество работы юриста по результатам, полученным клиентом, следует оценивать весь процесс оказания юридической помощи в совокупности. А именно, каким образом было выстроено взаимодействие с клиентом, составлялись необходимые документы, проходило участие в правовых процедурах, как собиралась и проверялась информация, формировалась база доказательств. Следует выяснить, выполнил ли юрист все действия, которые было бы разумно предпринять для разрешения проблемы клиента, исходя из обстоятельств конкретного дела, действующего законодательства, сложившейся правоприменительной практики с соблюдением требований профессиональной этики. Процесс оказания правовой помощи должен осуществляться при тесном взаимодействии юриста и клиента. От правильного выстроенного взаимодействия с клиентом будет зависеть, насколько полной и достоверной будет информация о деле, а также насколько тщательно клиент будет следовать советам юриста. Это в немалой степени будет влиять на исход дела. Следовательно, мы можем сделать вывод о том, что надлежащий характер взаимодействия с клиентом будет еще одним критерием качества оказанной юридической помощи.

При оценке качества юридической помощи следует уделить внимание и таким нюансам как время ожидания клиентом правовой помощи. Ведь если это время очень велико, то, возможно, помощь юриста опоздает и будет уже не нужна. Таким образом, мы выделяем еще один критерий оценки: удобство и оперативность получения юридической помощи для клиентов. Для получения объективной оценки качества юридической помощи следует оценивать все вышеперечисленные критерии в совокупности.

При проведении оценки следует установить показатели для каждого критерия качества. Конечно, можно было бы пойти по самому легкому пути и таким показателем сделать количество решений, как судебных, так и иных инстанций, вынесенных в пользу получателей бесплатной юридической помощи. По этому показателю можно было бы сравнить данные о выигранных и проигранных делах за определенные промежутки времени. Это исследование дало бы нам представление о том, повышается ли качество юридической помощи или наоборот. Также по этому показателю можно сравнить количество дел выигранных при оказании юридических услуг на безвозмездной основе и осуществляемой за деньги клиентов.

На этом основании можно сделать вывод о том, является ли бесплатная юридическая помощь такой же качественной, как и та, которая оказывается на возмездной основе. Еще можно сравнить процент решений, полученных в пользу клиента у разных субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь, например, у адвокатов, участвующих в системе бесплатной юридической помощи и госюрбюро. Однако у этого метода есть существенные недостатки. Решение, выносимое судом или иным органом, зачастую не зависит от работы юриста. Также для получения более точного результата, рекомендуется использовать для исследования положительные решения по однотипным делам. Для того, чтобы исключить по максимуму погрешности в исследовании должно быть задействовано большое количество дел.

Расчет такого показателя результативности работы юриста, как оценка клиентом вклада юриста в решение его проблемы, является более сложной задачей. Для этого нужно сформировать показатели правильности рекомендаций и действий юриста. Ни для кого не секрет, что разные юристы могут давать разные правовые советы для решения одной и той же юридической проблемы. Не зря говорят: «два юриста – три мнения». При этом зачастую бывает, что мнения обоих юристов верны, просто каждый из них предлагает решить проблему клиента, основываясь на своей стратегии. Следовательно, оценивая работу юриста в той или иной ситуации, мы можем ориентироваться только на один факт – совершил ли юрист в ходе консультирования грубую ошибку или нет. К таким ошибкам, по нашему мнению, следует отнести: подготовку документа с нарушением установленных требований, пропуск процессуальных сроков, направление клиента в государственный орган или должностному лицу, не уполномоченному на решение проблемы клиента. Конечно, такие ошибки следует признавать грубыми. Еще одним критерием оценки качества юридических услуг, по мнению автора, является выполнение юристом действий, которые было бы разумно предпринять для решения проблемы клиента. Эти действия следует выявить исходя из правоприменительной практики, действующего законодательства, обстоятельств конкретного дела, требований профессиональной этики. Показателем качественно проведенной работы должно стать соответствие шагов, предпринятых юристом некому шаблону (стандарту деятельности). Однако в нашей стране таких стандартов нет как для юристов, работающих в коммерческом секторе, так и для наших

коллег, оказывающих бесплатную юридическую помощь. Конечно, такие стандарты должны быть разработаны и приняты. При их разработке следует учитывать, что юрист может решить одну и ту же правовую проблему разными способами. При этом каждый из них будет правильным и принесет положительный для клиента результат. Кроме того, следует обратить внимание на то, что работа юриста не может быть строго формализована и подчиняться алгоритмам. Даже однотипные дела все-таки будут отличаться друг от друга по какому-то основанию. Если обязать юриста строго соблюдать стандарт, в котором будет безальтернативное пошаговое его описание действий, то это может навредить разрешению правовой проблемы, стоящей перед клиентом. Принимая стандарт, по мнению автора, следует определить минимальный набор действий, который обязан предпринять юрист, без выполнения которых в принципе решение проблемы клиента будет невозможным. По нашему мнению, наиболее удобной для работы юристов была бы разработка стандартов по отдельным типам дел. В нашей стране подобный опыт есть. Адвокатская палата Санкт-Петербурга разработала стандарты работы юриста по делам о недобровольной госпитализации<sup>7</sup>. Самое главное, чтобы такие стандарты разрабатывались практикующими юристами, имеющими опыт ведения дел по той категории, для которой будет разрабатываться стандарт.

Еще один показатель – такой критерий качества, как следование юристом воле клиента. Оказывая клиенту правовую помощь в разрешении проблемы, юрист обязан действовать в интересах клиента. При этом недопустимо, чтобы юрист подменял волю клиента своим усмотрением. Также юристу не следует оказывать на клиента психологическое давление, склоняя его к выбору способа решения проблемы. Юрист должен проинформировать клиента обо всех доступных правовых способах решения его проблемы, а также акцентировать внимание клиента на достоинствах каждого способа и рисках, связанных с выбором того или иного способа, перечислить финансовые и временные издержки по каждому предлагаемому варианту и правовые последствия выбора клиента. Между юристом и клиентом должны установиться доверительные отношения. Доверие клиента является весьма важным фактором успеха [3, 4]. Юрист по отношению к клиенту должен проявить вежли-

вость в обращении и тщательность в выяснении обстоятельств дела. Предложенные варианты разрешения проблемы клиента должны быть донесены до клиента понятным языком, а сама процедура информирования клиента должна сопровождаться доступным специальным программным обеспечением [5].

В мировой юридической практике есть несколько методов оценки качества юридических услуг. В первую очередь для оценки качества используются статистические данные. Министерство юстиции Российской Федерации, к сожалению, не включило в формы отчета адвокатов и государственных юридических бюро данные о числе решений, вынесенных судами и иными органами в пользу получателей бесплатной юридической помощи.

Мы предлагаем включить в отчеты юристов, работающих по программам бесплатной юридической помощи данные о решениях судебных и иных органов, вынесенных как в пользу лиц, получающих бесплатную юридическую помощь, так и нет.

Кроме того, следует учитывать статистические данные о количестве и типах жалоб, поданных как на работу участников государственной системы бесплатной юридической помощи, так и на работу негосударственного сектора. Также, по нашему мнению, представляют интерес результаты рассмотрения этих жалоб. Формы отчета, разработанные Министерством юстиции Российской Федерации для адвокатских объединений, предполагают сбор данных о числе жалоб на действие (бездействие) адвокатов, участвующих в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи. Однако одна только эта информация нам представляется недостаточной для целей оценки качества юридической помощи. Необходимо обобщать и фиксировать информацию как об общем числе жалоб, так и об их типах. Это позволит установить, по каким критериям клиентов не устраивают услуги, оказываемые юристами.

По результатам исследования можно сделать следующие предложения по совершенствованию законодательства: необходимо разработать и принять стандарты работы участников государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи по отдельным типам дел, подпадающих под действие программ бесплатной юридической помощи. Данные стандарты должны быть опубликованы для ознакомления с ними участниками государственной системы и не госу-

<sup>7</sup> См. Информационное письмо Совета Адвокатской палаты Санкт-Петербурга от 24 ноября 2009 г. // Вестник адвокатской палаты Санкт-Петербурга, № 1, 2010.

дарственной систем бесплатной юридической по-  
мощи. Для участников негосударственной системы

бесплатной подобные стандарты должны носить  
рекомендательный характер.

### Литература

1. Чумакова О.В. Квалифицированная юридическая помощь как гарантия защиты государством прав человека. Правовая культура. 2016. №1(24). С. 139-144.
2. Атагимова Э.И., Макаренко Г.И. Состояние и проблемы оказания бесплатной юридической помощи населению. Мониторинг правоприменения. 2015. № 2 (15). С. 52-58.
3. Макаренко Д.Г. Механизм формирования доверия общества к институтам государственной власти. Черные дыры в Российском законодательстве. 2015. №5. С. 5-7.
4. Макаренко Д.Г. Доверие как элемент правового сознания общества. Вестник Владимирского юридического института. 2015. № 4(37). С. 158-160.
5. Чумакова О.В. Информационное и финансовое обеспечение деятельности по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи. Административное право и процесс. 2017. №1. С. 66-70.



# Особенности конкурентоспособности объединений товариществ собственников жилья

Андреанова Д. В.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** жилищно-коммунальное хозяйство, управление многоквартирными домами, конкурентная среда, конкуренция в сфере управления многоквартирными домами, лицензирование управляющих организаций, объединения (ассоциации, союзы) товариществ собственников жилья, некоммерческая организация, субсидиарная ответственность, информационная система жилищно-коммунального хозяйства.

**Аннотация.** В статье рассматривается вопрос о целесообразности и правомерности управления многоквартирными домами объединениями (ассоциациями, союзами) товариществ собственников жилья через призму конкурентоспособности указанных организаций и иных способов управления, установленных жилищным законодательством. Формирование здоровой конкурентной среды в сфере управления многоквартирными домами необходимо для предоставления собственникам помещений права выбора наиболее выгодных для себя управляющих организаций, созданных в разных организационно-правовых формах, предусмотренных законодательством. Развитие рыночных отношений в любой сфере человеческой жизнедеятельности во многом зависит от состояния конкуренции на соответствующем рынке. Анализируя рынок управления многоквартирными домами, автор делает выводы о несовершенстве жилищного законодательства в этой области, обоснованно указывая на необходимость установления запрета деятельности по управлению многоквартирными домами объединениями товариществ собственников жилья.

DOI: [10.21681/2412-8163-2017-2-25-28](https://doi.org/10.21681/2412-8163-2017-2-25-28)

Правовое регулирование конкуренции в сфере управления многоквартирными домами является одной из самых приоритетных проблем.

Состояние конкурентной среды во многом определяет уровень и степень развития рынка управления многоквартирными домами, предоставляя возможность управляющим организациям обеспечивать собственников и жильцов многоквартирных домов наибольшим объемом услуг по минимально возможным рыночным ценам.

Специфика сложившейся в настоящее время ситуации указывает на то обстоятельство, что рынок управления многоквартирными домами характеризуется множественностью неразрешенных проблем. Это свидетельствует о неудовлетворительном состоянии конкурентной среды в этой сфере. Более того, законодательство в сфере управления многоквартирными домами претерпевает постоянные изменения, пытаясь стабилизировать ситуацию и минимизировать количество недовольных граждан-собственников.

Так, с 1 мая 2015 года все управляющие компании имеют право осуществлять свою деятель-

ность только при наличии соответствующей лицензии<sup>2</sup>. Однако, собственникам и жильцам многоквартирных домов зачастую важен лишь размер оплаты за жилищно-коммунальные услуги, которые во многом зависят от ресурсоснабжающих организаций, а не от управляющих компаний. Наличие же лицензии выступает, с одной стороны, неким гарантом защиты потребителей от заведомо недобросовестных управляющих компаний, но не влияет на злоупотребления с их стороны в дальнейшем, например, на установление завышенного размера оплаты за жилищно-коммунальные услуги. В противовес такому мнению, можно возразить, что жильцы вправе расторгнуть договор с управляющей организацией или потребовать возмещения убытков, причиненных в период своей деятельности по управлению. Однако пассивность граждан в реализации своих прав и обязанностей проявляется в неспособности защищать свои интересы.

Обоснованным видится вывод Измайлова Р.Р. о переходе от лицензирования к саморегулирова-

<sup>2</sup> Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 19. Ст. 2716.

<sup>1</sup> Андреанова Дарья Владимировна, кандидат юридических наук, начальник научно-методического отделения ФБУ «Научный центр правовой информации» при Минюсте России, Российская Федерация, г. Москва.  
E-mail: 9150610614@mail.ru

нию и повышению ответственности ресурсоснабжающих организаций перед управляющими компаниями и потребителями [2, с. 142]. Ведь членство в саморегулируемой организации будет способствовать развитию конкуренции на рынке управления многоквартирными домами [4, с. 79].

Институт лицензирования не может в полной мере защитить интересы населения. В связи с этим была разработана государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства, которая должна обеспечить развитие конкуренции в сфере управления многоквартирными домами. Данная система позволит просматривать и оплачивать счета, принимать решения на общих собраниях посредством электронного голосования, осуществлять контроль над исполнением работ и услуг по дому, определять рейтинг управляющих организаций, подавать жалобы на них, расторгать договор управления (ст.6 Федерального закона от 21 июля 2014 №209-ФЗ<sup>3</sup>).

Безусловно, это нововведение благоприятно скажется на развитии конкурентных отношений в сфере управления. Однако, несмотря на то, что обязанность управляющих организаций по внесению сведений в систему наступает с 1 июля 2017 года, ответственность за невнесение данных наступит лишь с января 2018 года, а для городов федерального значения с 2019 года. Соответственно, потребители не смогут эффективно оценить работу данной платформы еще долгий период времени. Вхождение же управляющих организаций в СРО смогло бы повысить ответственность перед собственниками значительно раньше. Создание саморегулируемых организаций могло бы положительно отразиться на рынке управления многоквартирными домами [1, с. 23].

Кроме введения института лицензирования, претерпел изменение и институт капитального ремонта. С 2015 года был изменен порядок формирования фонда капитального ремонта путем возложения обязанности по уплате ежемесячных взносов на самих проживающих в многоквартирном доме лиц. Более того, собственники вправе принять решение о способе накопления средств на капитальный ремонт, как на собственном счете, так и на счете регионального оператора. Это нововведение также спровоцировало волну недобросовестной конкуренции со стороны управляющих компаний.

Так, возникают ситуации, когда капитальный ремонт необходим, но его проведение не заплани-

ровано программой регионального оператора. В таком случае собственники вправе самостоятельно принять решение о его проведении, если имеют свой специальный счет накопления, в том числе при нехватке денежных средств. В таком случае, например, управляющая компания вправе произвести ремонт за счет собственных средств в учет будущих взносов собственников помещений. Таким образом, собственники попадают в кабалу управляющих компаний, не имея возможности расторгнуть договор, так как при расторжении жильцы обязаны выплатить всю сумму займа за капитальный ремонт, который, как правило, делается за счет очень дорогостоящих материалов. Управляющая компания, пользуясь данным положением, постоянно увеличивает тарифы на оплату жилищных услуг, что негативно сказывается на конкурентной среде в сфере управления многоквартирными домами.

Ввиду большого количества нарушений и злоупотреблений управляющих компаний, представляется необходимым повышение уровня правосознания граждан, нормализации конкурентной среды в сфере управления многоквартирными домами. Для этого необходимо не только установить прозрачность деятельности управляющих компаний посредством введения информационной системы жилищно-коммунального хозяйства, но и повышать интерес граждан к другим способам управления многоквартирным домом.

Так, собственники помещений все реже используют свое право на создание товариществ собственников жилья (далее – ТСЖ) для управления многоквартирным домом. Из-за неправильной политики государства такая организационно-правовая форма потеряла свою привлекательность для граждан. Ведь изначально собственники помещений в многоквартирном доме выбирали ТСЖ в качестве способа управления, руководствуясь выражением доверия людям, которые входили в состав правления товарищества. Однако после политики навязывания такой формы в 2007 году, огромного роста количества ТСЖ, часто создававшихся с явными нарушениями и в ущерб интересов жильцов, их последующей массовой ликвидацией, неудивительно, что популярность и востребованность ТСЖ для собственников помещений угасает. Так, например, по данным Национального центра общественного контроля в сфере ЖКХ количество ТСЖ в Псковской области сократилось с 400 до 330 в течение 2016 года<sup>4</sup>.

Однако, несмотря на ниспадающую популярность, данный способ управления многоквартир-

<sup>3</sup> Федеральный закон от 21.07.2014 № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4210.

<sup>4</sup> Сайт Национального центра общественного контроля в сфере ЖКХ. URL: <http://gkhkontrol.ru/2016/12/35581> (дата обращения: 08.02.2017).

ным домом до сих пор функционирует, по крайней мере, там, где это выгодно и удобно для жильцов. Как отмечают Новиков В.В., Разворотнева С.В., Фролова О.Е. в большинстве случаев эта форма управления вновь получает распространение именно среди молодого населения [3, с. 10]. Несмотря на явные недостатки данного способа управления (управление осуществляется не на профессиональной основе, недостаточный уровень ответственности перед жильцами и другие), они компенсируются такими преимуществами, как: эффективная защита собственников перед ресурсоснабжающими организациями, возможность осуществления коммерческой деятельности, возможность привлечения управляющих организаций и контроль над их деятельностью.

Несмотря на законодательное развитие договорных отношений между собственниками и управляющими организациями, необходимо обратить внимание на то, что на сегодняшний день на рынке управления все еще функционируют такие организации, как объединения (ассоциации, союзы) товариществ собственников жилья, которые образуются по решению нескольких ТСЖ.

Стоит отметить, что в статью 142 ЖК РФ Федеральным законом от 04.06.2011 № 123-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>5</sup> были внесены изменения об отнесении регулирования деятельности объединений ТСЖ к Федеральному закону «О некоммерческих организациях». Такие объединения ТСЖ непосредственно предоставляют услуги по управлению многоквартирным домом, что явно несвойственно для некоммерческих организаций

Ассоциация ТСЖ имеет право заключить договор со своим членом об управлении многоквартирного дома последнего. В законодательстве запрет на осуществление такой деятельности не предусмотрен.

Существенная разница управляющей организации, которая создана в организационно-правовой форме коммерческой организации или индивидуального предпринимателя, от такой же организации, созданной в виде объединения ТСЖ, – это право распределять прибыль между своими членами. До тех пор, пока не возникает вопрос ответственности ассоциации и возмещения убытков, конкурентоспособность некоммерческой организации при выборе управления многоквартирным домом выглядит достаточно высокой. Однако, как уже было сказано выше, регулирование деятельности объединения ТСЖ отнесено к Федеральному

закону «О некоммерческих организациях», согласно ч. 4 ст. 11 которого, члены ассоциации (союза) несут субсидиарную ответственность по обязательствам этой ассоциации (союза) в размере и в порядке, предусмотренных ее учредительными документами.

Таким образом, управляющая организация, которая создана в форме объединения ТСЖ и которая заключила договор управления многоквартирным домом со своим членом, причинит вред общему имуществу в доме последнего, то при определенных обстоятельствах само ТСЖ должно будет нести имущественную субсидиарную ответственность. То есть, получается, что члены ТСЖ должны нести ответственность за вред, причиненный ассоциацией за счет собственных средств и, более того, сами перед собой.

Такая проблема объективно не может возникнуть при управлении многоквартирными домами управляющими организациями в иных организационно-правовых формах. Несмотря на то, что сложившейся практики по вопросу субсидиарной ответственности ТСЖ достаточно мало, ввиду очевидной непопулярности данной формы управления, все же законодательство должно в полной мере обеспечивать равнозначную защиту законных прав и интересов граждан при любом способе управления многоквартирным домом.

Если рассматривать проблемы конкуренции в сфере управления многоквартирными домами, то такой дисбаланс ответственности конкурирующих субъектов (одни отвечают перед собственниками помещений в полном объеме, другие – в части) оказывает негативное влияние на конкурентную среду в этой области. Более того, данное положение явно нарушает интересы жильцов многоквартирных домов. Такие ассоциации товариществ собственников жилья не должны управлять общим имуществом многоквартирных домов своих членов, по крайней мере, в силу конкуренции имущественных интересов, когда может быть причинен вред ассоциации своему участнику в период исполнения договора.

При расширенном толковании нормы, установленной в п. 8 ст. 4 ФЗ «О защите конкуренции», данная ситуация квалифицируется, как дискриминационное условие по отношению к другим способам управления многоквартирным домом и нарушение принципа запрета необоснованных предпочтений (постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17.12.2013 № 9707/13 по делу № А73-16475/2012<sup>6</sup>).

Более того, при изучении статистических данных отмечается тенденция депопуляризации

<sup>5</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 23. Ст. 3263.

<sup>6</sup> См.: Вестник ВАС РФ. 2014. № 3.

Диаграмма 1



данного способа управления многоквартирными домами. Так, по данным, взятым с сайта Федеральной налоговой службы, относительно сведений о государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, крестьянских (фермерских) хозяйств, начиная с 2002 года, было зарегистрировано 163 ассоциации, 17 союзов и 10 объединений товариществ собственников жилья<sup>7</sup>. Из них прекратили свою деятельность 64, 6 и 6 соответственно (диаграмма 1). Кроме того за 2015 год зарегистрировано 9 новых ассоциаций, а за 2016 всего 3. Более того, последний раз регистрация союза была произведена в 2013 году, а объединения – в 2011. Все эти данные свидетельствуют о крайней незаинтересованности граждан в выборе такого способа управления многоквартирным домом.

Как уже отмечалось выше, законодательство в большей степени развивает здоровую конкуренцию между управляющими организациями, которые могут на профессиональном уровне осуществлять управление многоквартирным домом.

Подводя итог вышесказанному, для формирования здоровой конкурентной среды в сфере управления многоквартирными домами необходимо законодательно запретить ассоциациям товариществ собственников жилья осуществлять управление многоквартирными домами, а также развивать посредством саморегулирования доверительные рыночные отношения между управляющими организациями и собственниками недвижимости.

### Литература

1. Андрианова Д.В. Проблемы неопределенности категории «недобросовестная конкуренция» в сфере управления многоквартирными домами // Семейное и жилищное право. 2015. № 4. С. 23–25.
2. Измайлов Р.Р. Правовые проблемы лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 4. С. 137–142.
3. Новиков В.В., Разворотнева С.В., Фролова О.Е. Многоквартирный дом: как эффективно управлять своим домом и решать возникающие проблемы // М.: Редакция «Российской газеты», 2016. Вып. 10. 176 с.
4. Позднышева Е.В., Сеницын С.А. Соотношение методов государственного регулирования и саморегулирования // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 71–79.



<sup>7</sup> Сайт Федеральной налоговой службы URL: <https://egrul.nalog.ru/> (дата обращения 14.02.2017).

# Координация природоохранными прокурорами деятельности правоохранительных органов по борьбе с экологической преступностью

*Добрецов Д. Г., Игонина Н. А., Какителашвили М. М.<sup>1</sup>*

**Ключевые слова:** состояние законности, природные ресурсы, распространенность экологических преступлений, специализированные природоохранные прокуратуры, формы координации, соглашения о взаимодействии.

**Аннотация.** Целью статьи является выработка предложений по повышению эффективности работы органов прокуратуры по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с экологической преступностью.

Экологические преступления широко распространены и представляют угрозу не только окружающей среде и населению, но и национальной безопасности страны. Правоохранительными органами выявляются и раскрываются в основном очевидные посягательства на природные ресурсы, совершаемые маргинализированными одиночками, тогда как организаторы преступных групп, входящих в международные криминальные сети, налаживающие незаконную добычу, переработку и реализацию ценных пород древесины, редких минералов, ценных пород рыбы, редких и исчезающих животных и растений, их частей и дериватов, к уголовной ответственности привлекаются крайне редко. Указанные проблемы свидетельствуют, по мнению авторов, о существенных недостатках в борьбе с экологической преступностью. Отмечается, что относительная эффективность специализированных природоохранных прокуратур выше, чем территориальных прокуратур.

На основе анализа сложившейся правоприменительной практики, авторы приходят к выводу, что повышение статуса органа прокуратуры позволяет эффективней осуществлять деятельность прокуратуры по координации правоохранительных органов по борьбе с экологической преступностью. В заключение высказываются предложения по созданию системы специализированных природоохранных прокуратур на правах прокуратур субъекта Российской Федерации, в том числе: Азовско-Черноморской, Амурской, Арктической природоохранной прокуратур.

**DOI: 10.21681/2412-8163-2017-2-29-35**

Стабильно негативная экологическая ситуация в стране [1, с. 108], обусловленная многочисленными нарушениями закона в этой сфере, требует активизации функции прокуратуры по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с экологической преступностью.

Совершаемые в сфере экологии правонарушения и преступления не только препятствуют реализации конституционного права на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ),

но и представляют реальную угрозу национальной безопасности страны, указанной в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утв. Указом Президента РФ от 12.05.2009 № 537).

В теоретическом аспекте экологическая преступность – сложная совокупность экологических преступлений, то есть общественно опасных, виновных, противоправных, причиняющих вред окружающей природной среде и здоровью человека деяний, запрещенных и наказуемых в соответствии с

<sup>1</sup> Добрецов Денис Григорьевич, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: denisdobretsov@mail.ru

Игонина Надежда Александровна, кандидат юридических наук, заведующая отделом НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: igonadezhda@yandex.ru

Какителашвили Михаил Михайлович, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: mmk2010@yandex.ru

уголовным законом, посягающих на общественные отношения по охране окружающей человека природной среды и рациональному использованию природных ресурсов, включая обеспечение экологической безопасности личности, населения, общества, нации и устойчивого развития государства.<sup>2</sup>

Несмотря на то, что экологическая преступность является одним из наиболее общественно опасных видов преступности, статистические данные о совершаемых посягательствах на объекты окружающей среды далеко не полно отражают ее реальное состояние (см. Рис. 1).

тельства на природные ресурсы, совершаемые маргинализированными одиночками. Организаторы преступных групп, в т.ч. «встроенных» в международные криминальные сети, налаживающие незаконную добычу, переработку и реализацию ценных пород древесины, редких минералов, водных биоресурсов, объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, их частей и дериватов, к уголовной ответственности практически не привлекаются.

Неэффективность противодействия экологическим преступлениям обусловлено ориентацией правоохранительных органов на борьбу с насиль-

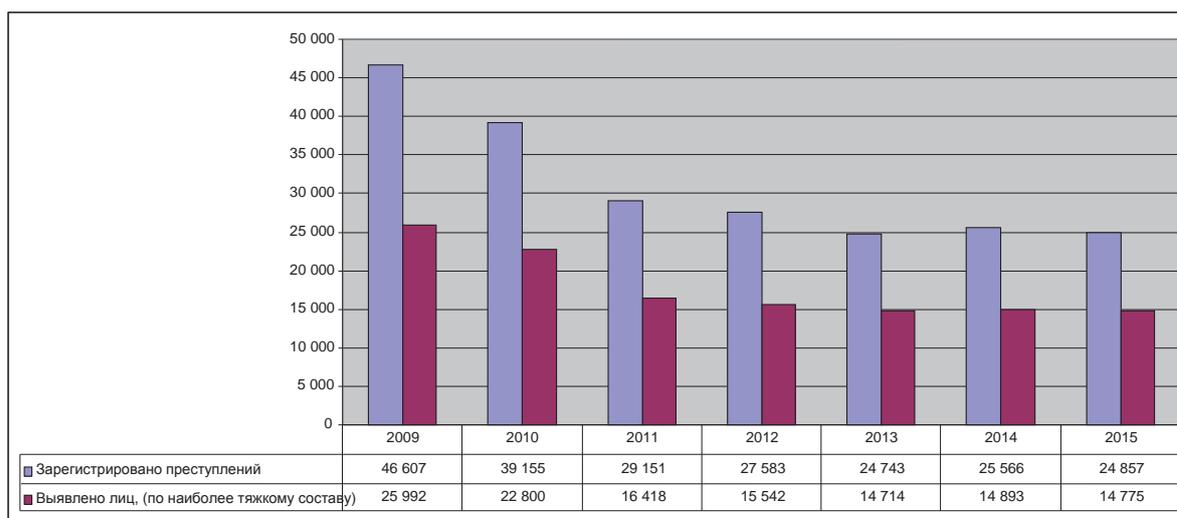


Рис. 1. Динамика зарегистрированной экологической преступности в Российской Федерации в 2009–2015 гг.

Наглядно представлена тенденция к снижению количества регистрируемых экологических преступлений и выявленных лиц, их совершивших. Незначительный прирост показателей в 2014 г. по сравнению с 2013 г. (+3,2% по преступлениям, +1,2% по лицам) картину не меняет и в целом приведенные цифры слабо коррелируют с реальной распространенностью экологических преступлений, представляющих угрозу не только окружающей среде и населению, но и национальной безопасности страны.

«Лидерами» по количеству зарегистрированных фактов являются ст. 256 (Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов), 258 (Незаконная охота), 260 (Незаконная рубка лесных насаждений) (см. Таб. 1). Преступления, связанные с загрязнением природных объектов, практически не регистрируются.

Правоохранительными органами выявляются и раскрываются в основном очевидные посяга-

ственной, экономической и некоторыми другими видами преступности, недооценкой последствий их совершения для общества и государства.

Основными причинами совершения экологических преступлений являются: обусловленность преступлений социально-экономическими факторами (бедность, отсутствие работы, востребованность и высокая цена продуктов браконьерского промысла на зарубежных рынках и т. д.) [2, с. 12], которые нельзя устранить «полицейскими» мерами; несвоевременное поступление сообщений о таких преступлениях из-за неудовлетворительной работы органов экологического надзора; труднодоступность мест их совершения; сложность и затратность проведения экспертиз.

Распространенность экологических преступлений в ряде субъектов Российской Федерации связано, как правило, с природно-климатическими, географическими факторами, т. е. наличием условий для добычи древесины, ценных минералов, незаконной охоты, рыболовства и др.

Современное состояние экологической преступности характеризуется ее связью с незакон-

<sup>2</sup> Криминология: учебник / А.И. Долгова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2016. 368 с.

Таб. 1.

Динамика зарегистрированных экологических преступлений по наиболее распространенным статьям по Российской Федерации в 2009–2015 гг.

Статьи УК РФ	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ст. 256	19 259	18 025	15 841	17 407	13 644	8 963	8 172	7 343	6 566	6 276
ст. 258	1 397	1 292	1 186	1 560	1 540	1 517	1 613	1 640	1 615	1 928
ст. 260	16 281	19 128	23 802	24 932	20 826	16 077	15 795	14 640	14 834	14 192

Таб. 2.

Количество уголовных дел, возбужденных по материалам, направленным прокурорами в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ за 2011–2015 гг.

Годы	об охране земли, почв	об охране вод и атмосферного воздуха	об отходах производства и потребления	об охране и использовании животного мира	об охране и добыче водных биоресурсов	о лесопользовании
2015	84	27	43	38	274	1 195
2014	119	17	27	38	264	1 217
2013	93	18	16	25	180	901
2012	79	18	32	49	274	791
2011	52	22	17	30	299	759

ным предпринимательством и иными экономическими преступлениями.

Согласно п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК прокурор в ходе досудебного производства по уголовному делу уполномочен выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства. Следуя этому положению, прокуроры направляют для принятия процессуальных решений материалы, о нарушениях природоохранного законодательства, выявленных в ходе осуществления надзорной деятельности и содержащих признаки преступлений, предусмотренных статьями главы 26 УК РФ. В Таб. 2 представлены данные о возбужденных по таким материалам уголовных делах.

Очевидны превалирование дел о преступлениях, совершенных в сфере лесопользования, а также тенденция роста их количества за истекшие 5 лет.

Вместе с тем недооценка государством важности решения экологических проблем приводит к умалению значения борьбы с экологической преступностью со стороны ряда правоохранительных органов [3, с. 68].

Аккумулировать усилия правоохранительных органов на борьбе с экологической преступностью позволяет координационная деятельность органов прокуратуры. Суть координации заключается в объединении усилий правоохранительных органов, согласовании их по месту и времени действий, во взаимосогласованной, упорядоченной деятельности указанных органов для достижения общей цели [4, с. 251]. Целью координационной деятельности прокуратуры является повышение эффективности борьбы с преступностью путем разработки и реализации этими органами согласованных мер по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению, расследованию и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению. Путь координации, по нашему мнению, способен привести к реальному воздействию на экологическую ситуацию, позволит поставить барьер на пути губительных тенденций техногенного и криминогенного характера. Отметим, что согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» именно прокуратура призвана координировать деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью, сплотить их вокруг себя.

<sup>3</sup> Дифференцированные показатели по направлениям надзора в экологической сфере введены в форме «ОН» «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» с 2011 г. Ранее в аналогичной по содержанию форме «П» выделялись только нарушения закона об охране животного мира и водных биоресурсов, а также о лесопользовании, данные об охране земли, вод, атмосферного воздуха и об отходах производства давались одной цифрой.

Основным нормативным документом, регламентирующим координационную деятельность правоохранительных органов по борьбе с экологической преступностью является Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567 (ред. от 25.07.2014) (далее – Положение).

Кроме того, практикуется заключение соглашений о взаимодействии, которые дополняют координационную работу. Так в регионах Волжского бассейна заключаются соглашения о взаимодействии между Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой и управлениями МВД России по областям и республикам по борьбе с преступлениями в сфере охраны окружающей среды, природопользования и сопряженными с ними преступлениями коррупционной направленности.

К органам, деятельность которых по борьбе с преступностью, координирует прокуратура, Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» и Положением отнесены: органы внутренних дел, органы федеральной службы безопасности, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенные органы Российской Федерации, органы уголовно-исполнительной системы, следственные органы Следственного комитета Российской Федерации.

Вместе с тем, имеются некоторые вопросы, требующие разрешения в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации [5, с. 431], в связи с чем полагаем целесообразным изменить редакцию абзаца 10 п. 4 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84, заменив слова «с экологическими правонарушениями» на «с экологической преступностью», исключив тем самым необоснованное расширение рамок координационной деятельности.

Работу по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с экологической преступностью выполняют прокуроры всех уровней [6, с. 98]. Вместе с тем для реализации задач непосредственно в рассматриваемой области общественных отношений в системе прокуратуры создана сеть специализированных природоохранных межрайонных прокуратур во всех федеральных округах Российской Федерации: в Центральном федеральном округе их – 15, Северо-Западном – 11, Южном – 4, Северо-Кавказском – 3, Приволжском – 14, Уральском – 6, Сибирском – 10, Дальневосточном – 7, в Крымском – 2; всего 72. Более 10 из них созданы в последние годы. Этот факт наглядно

подтверждает то обстоятельство, что данное направление в органах прокуратуры является одним из основных, что оно все более совершенствуется и укрепляется. Указанное направление зафиксировано в п. 1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» и в п. 1.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности».

Особое место в системе специализированных природоохранных прокуратур занимает Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура, объединяющая в своем составе 16 межрайонных природоохранных прокуратур, расположенных в бассейне р. Волги – от ее истока (Тверская область) до Каспийского моря (Астраханская область).

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» координационная деятельность по борьбе с экологической преступностью, осуществляемая на территории субъектов Российской Федерации, расположенных в бассейне реки Волги, возложена на Волжского межрегионального природоохранного прокурора. Данная прокуратура осуществляет, в том числе, координацию по борьбе с экологической преступностью органов дознания – специализированных экологических подразделений Управления МВД России по Астраханской области и Главного управления МВД России по Волгоградской области.

Помимо самой межрегиональной прокуратуры, единственным правоохранительным органом, действующим в целом по Волжскому бассейну, координацию деятельности которого по борьбе с преступностью осуществляла Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура, было Волжское межрегиональное природоохранное следственное управление Следственного комитета Российской Федерации (далее – ВМПСУ СК России). С 08.02.2015 ВМПСУ СК России реорганизовано в форме его присоединения к следственному управлению Следственного комитета Российской Федерации по Тверской области<sup>4</sup>.

Координационная деятельность правоохранительных органов по борьбе с экологическими преступлениями, осуществляемая на территории субъектов Российской Федерации, расположенных в бассейне р. Волги, осуществляется в различных формах. Наиболее распространенными и дей-

<sup>4</sup> <http://vmpsu.sledcom.ru/news/item/948376/> (дата обращения 26.10.2015).

ственными формами координации являются: проведение координационных совещаний, разработка планов совместных мероприятий, создание рабочих групп с территориальными прокуратурами.

Анализ информационных документов органов прокуратуры свидетельствует о том, что в сфере охраны окружающей среды с преступлениями, предусмотренными гл. 26 УК РФ «Экологические преступления» (преимущественно – ст. 256 «Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов», ст. 260 «Незаконная рубка лесных насаждений», а также ст. 247 «Нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов», наиболее часто оказываются сопряжены должностные преступления и преступления коррупционной направленности, предусмотренные ст. 286 «Превышение должностных полномочий», ст. 290 «Получение взятки», ст. 291 «Дача взятки», ст. 292 «Служебный подлог», а также ст. 175 «Приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем». Поэтому в рамках координации особое внимание правоохранительных органов необходимо акцентировать на необходимости выявления и раскрытия таких взаимосвязанных преступлений.

Реализация мероприятий, разработанных на координационных совещаниях, способствует укреплению состояния законности в рассматриваемой сфере, позволяет привлечь внимание руководителей правоохранительных органов регионов к наиболее острым экологическим проблемам, сконцентрировать все усилия на их решении.

Например, во исполнение решения проведенного Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой в г. Астрахани расширенного межведомственного совещания по вопросу «О состоянии законности в области охраны водных биологических ресурсов в Астраханской области» прокуратурой во взаимодействии с управлением внутренних дел по Астраханской области, Пограничным управлением ФСБ России по Республике Калмыкия и Астраханской области, МЧС РФ по Астраханской области ежегодно осуществляются целевые мероприятия под условным наименованием «Путина» по выявлению преступлений в сфере незаконного оборота водных биоресурсов на территории Волжско-Каспийского бассейна Астраханской области.

В результате данных мероприятий были уничтожены дорогостоящие браконьерские снасти, что позволило приостановить незаконный лов рыбы, освободить основные миграционные пути и нерестилища рыб ценных видов, в т. ч. особо ценных осетровых видов, от запрещенных орудий лова и тем самым обеспечить проход рыбы на нерест, воз-

можность отнереститься. По данным фактам в органы предварительного расследования направлено 49 материалов за 2011 г., по которым возбуждено 45 уголовных дел по признакам преступлений, предусмотренных ст. 256 «Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов» УК РФ, ст. 175 «Приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем» УК РФ, ст. 318 «Применение насилия в отношении представителя власти» УК РФ.

Формы координации правоохранительных органов по борьбе с экологической преступностью можно подразделить на общие и специальные. К общим формам относится: проведение координационных совещаний, совместных выездов в регионы и других мероприятий, к специальным – проведение совместных заседаний коллегий участников координационной деятельности, направление субъектами координации совместных информационных писем, обзоров в сфере борьбы с преступностью [7, с. 20]. Вместе с тем перечень таких форм не носит исчерпывающего характера и может быть расширен в зависимости от конкретных задач, решаемых в ходе координации.

Следует указать на необходимость при разработке планов совместных мероприятий правоохранительных органов, направленных на обнаружение и пресечение преступных деяний, в том числе сопряженных с должностными злоупотреблениями в обязательном порядке проводить анализ криминальных факторов, экологической обстановки, состояния законности в сфере охраны окружающей среды

В качестве положительного примера координационной деятельности по борьбе с экологическими преступлениями можно привести работу прокуратуры Забайкальского края: в результате реализации согласованных мер, выработанных на совещании, проведенном с правоохранительными органами края по вопросам противодействия незаконному обороту древесины, удалось добиться активизации оперативно-розыскной деятельности, работы лесной службы края по осуществлению полномочий, направленных на охрану лесов, а также пресечение массовых фактов незаконной переработки древесины на частных подворьях. Была пресечена деятельность 4 организованных преступных групп численностью около 35 человек, специализирующихся на незаконных рубках, в отношении 12 членов двух преступных групп, причинивших ущерб на сумму свыше 11 млн руб., уголовные дела уже направлены в суд.

Объединение усилий правоохранительных органов в этой сфере способствовала повышению эффективности противодействия преступлениям

в лесной сфере в Читинском районе, в котором на протяжении последних 7 лет совершалась каждая четвертая незаконная рубка, а удельный вес оконченных расследованием преступлений не превышал 25%. Реализация координационных мероприятий способствовала повышению раскрываемости незаконных рубок в этом районе.

В прокуратурах Приморского края, Свердловской области обеспечена активная реализация мер координационного характера, выработаны совместные меры по противодействию экологическим преступлениям в сфере лесопользования, в том числе по декриминализации лесопромышленного комплекса. Вопросы противодействия преступлениям в сфере добычи и реализации водных биологических ресурсов рассматривались в формате межведомственного совещания.

В прокуратуре Калининградской области на заседаниях координационных совещаний рассматривались вопросы работы правоохранительных органов по противодействию преступности, связанной с лесопользованием и лесопереработкой. На особом контроле находились вопросы противодействия экологическим преступлениям, в том числе в янтарной отрасли. По указанным вопросам проводились проверки с рассмотрением их результатов на различных совещаниях, в том числе координационных, межведомственных.

Роль и значение координационных совещаний, их тематика и спектр, постоянно расширяются. В ряде случаев повышается результативность совместных с правоохранительными органами действий.

Анализ нормативного правового регулирования и деятельности органов прокуратуры по координации правоохранительных органов по борьбе с экологической преступностью показывает, что функционирующие в системе прокуратуры Российской Федерации специализированные природоохранные прокуратуры (за исключением Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры) не имеют возможности самостоятельно осуществлять координационную функцию – ее реализуют прокуроры субъектов Российской Федерации.

Среди недостатков работы по противодействию экологической преступности можно выделить такие, как: наличие фактов несвоевременного направления уполномоченными органами экологического надзора в правоохранительные органы материалов проверок для принятия решений о возбуждении уголовных дел; ненадлежащее взаимодействие в работе контролирующих и правоохранительных органов по предупреждению, выявлению и устранению преступлений в сфере охраны окру-

жающей среды, слабая профилактическая работа, в том числе через средства массовой информации.

В целях предупреждения преступлений в рассматриваемой сфере, а также техногенных и природных катастроф правоохранительные органы следует ориентировать, в частности, на налаживание тесного взаимодействия и принятие адекватных мер реагирования в случае выявления нарушений.

Вместе с тем работа прокуратуры в части координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с экологической преступностью должна осуществляться и по «горизонтальному» принципу в повседневном режиме. Реализация такой формы координации, полагаем, возможна путем наделения природоохранных прокуроров полномочиями по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с экологической преступностью. Необходимость такой меры обусловлена важностью оперативного решения проблем охраны окружающей среды на соответствующих территориях.

Активность реагирования специализированных природоохранных прокуратур на нарушения природоохранного законодательства выше, чем у территориальных прокуратур. Наиболее существенными результатами отличается деятельность межрегиональных природоохранных прокуратур, объединённых по бассейновому принципу в Волжскую природоохранную прокуратуру, подчинённую непосредственно Генеральной прокуратуре Российской Федерации. Специализированная природоохранная прокуратура имеет правовую и фактическую независимость от местных властей. Другие природоохранные и контролирующие органы в силу зависимости от исполнительной власти положения часто вынуждены идти на компромиссы, так как исполнительная власть принимает окончательные экологические и экономические решения.

Как показывает практика, повышение статуса прокуратуры позволяет эффективней осуществлять деятельность прокуратуры по координации правоохранительных органов по борьбе с экологической преступностью.

Изложенное позволяет выделить перспективные направления повышения эффективности деятельности прокуратуры по координации правоохранительных органов по борьбе с экологической преступностью – создание системы специализированных природоохранных прокуратур на правах прокуратур субъекта Российской Федерации.

В связи с вхождением в состав Российской Федерации новых субъектов – города федерального значения Севастополь и Республики Крым – представляется целесообразным образование Азовско-Черноморской природоохранной прокуратуры на

правах прокуратуры субъекта Российской Федерации по типу Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры с включением в зону ее ответственности территорий Республики Крым, Краснодарского края, Ростовской области, города федерального значения Севастополь.

Также было бы желательным для повышения эффективности деятельности прокуратуры по координации правоохранительных органов по борьбе с экологической преступностью создать на р. Амур природоохранную прокуратуру на правах прокуратуры субъекта Российской Федерации по

всему бассейну с единым аппаратом управления по аналогии с Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой.

С учётом стратегических планов российского государства по активному освоению и опережающему развитию северных территорий одно из приоритетных направлений этой работы – повышение эффективности прокурорской деятельности в сфере охраны окружающей среды в Арктической зоне. Полагаем целесообразным создать Арктическую природоохранную прокуратуру на правах прокуратуры субъекта Российской Федерации.

### Литература

1. Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2014 год: информ.-аналитич. записка / под общ. ред. О.С. Капинус. М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2015
2. Старшинов М.Е. Мониторинг состояния дел в сфере лесного браконьерства и законодательные решения по его предупреждению // Мониторинг правоприменения. № 1(14). 2015. С. 12–15.
3. Добрецов Д.Г. Мониторинг преступности в сфере охраны и использования объектов животного мира // Мониторинг правоприменения № 2 (19). 2016. С. 68–76.
4. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Издательство Юрайт, Серия: Настольная книга специалиста, 2012.
5. Винокуров А.Ю. Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры: избранные статьи. М. 2012.
6. Какителашвили М.М. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в лесной сфере / Проблемы координации прокурором деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: сб. материалов круглого стола 29.04.2015 М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2015. 128 с. С. 98–102.
7. Кобзарев Ф.М. Оценка эффективности координационной деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью // Законность. 2014. № 11. С. 20.



# Современная картина свойств личности несовершеннолетнего осужденного в криминологических оценках (часть вторая)<sup>1</sup>

Демидова-Петрова Е. В.<sup>2</sup>

**Ключевые слова:** семья, личность несовершеннолетнего преступника, преступность, неформальные объединения, криминогенный фактор, виктимность.

**Аннотация.** В настоящей статье представлено продолжение результатов исследования свойств личности несовершеннолетнего осужденного, проиллюстрированных в предыдущей работе «Современная картина свойств личности несовершеннолетнего осужденного в криминологических оценках (часть первая)». Здесь особое внимание обращено на проблемы семейных конфликтов как криминогенного фактора, влияющего на формирование личности несовершеннолетнего преступника. Предлагается анализ и оценки времяпрепровождения несовершеннолетних до момента совершения ими преступлений, за которые они были осуждены. Описываются предпочтения осужденных несовершеннолетних в выборе их будущей профессиональной занятости.

DOI: [10.21681/2412-8163-2017-2-36-45](https://doi.org/10.21681/2412-8163-2017-2-36-45)

Обратившись к проблеме семейных конфликтов, как криминогенного фактора, влияющего на формирование личности несовершеннолетнего преступника, важно выяснить причинную их природу. Интерес представляет откровения интервьюеров по этому поводу (диаграмма 1).

Второстепенность ответов о факторах неустроенности, в том числе материального характера, не была ожидаема автором исследования. Однако исключая односторонние толкования полученных сведений, важно обратить внимание на третью колонку диаграмма 1, результаты данных которой, позволяют находить утверждение природы и взаимосвязи дефицита материального фактора с иными явлениями, в том числе связанными с поведением несовершеннолетних. При этом, открытый формат вопроса позволили получить ряд персональных суждений о причинах конфликтов в семьях респондентов, которые в большинстве своем оказались связаны с их возникновением на фоне увлеченности родителей алкоголем.

Затронув тему ссор и неблагополучия в семьях, причинно-следственная связь, которых связана с поведением несовершеннолетних, также нельзя обойти стороной важные детали применения мер воздействия, которые применяли ро-

дители по отношению к провинившимся детям. Данные мер воздействия, исправления или воспитания, ограничения или лишения, можно операционально определить как «семейная дисциплина». Полученные в результате опроса данные о структуре мер, применяемых для обеспечения семейной дисциплины, могут привести к мыслям, как о криминогенном, виктимном или антикриминогенном их значении.

Итак, на вопрос, каким наказаниям (за проступки, неуспеваемость в учебе) подвергали родители осужденных несовершеннолетних, были получены следующие ответы (диаграмма 2).

Очевидно, что большинство избираемых мер «семейной дисциплины» и частота их применения, можно оценивать с точки зрения высокого потенциала образования благоприятных условий для «выталкивания» несовершеннолетних под действие криминогенных факторов. Как было установлено ранее, огромное влияние на формирование криминальной стези поведения несовершеннолетних, оказывают обстоятельства поиска ими материального обеспечения своего досуга, времяпрепровождения, интересов. Как свидетельствуют результаты проведенного опроса, только половина респондентов, из числа осужденных за совершение преступления, получали денежные средства в каче-

<sup>1</sup> Продолжение. Начало см. Мониторинг правоприменения. 2017. № 1 (22). С. 7-17.

<sup>2</sup> Демидова-Петрова Елизавета Викторовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права Казанского юридического института МВД России, подполковник полиции, г. Казань.  
E-mail: demidova.liza@gmail.com

Диаграмма 1.

Основные причины ссор и конфликтов в семьях осужденных несовершеннолетних

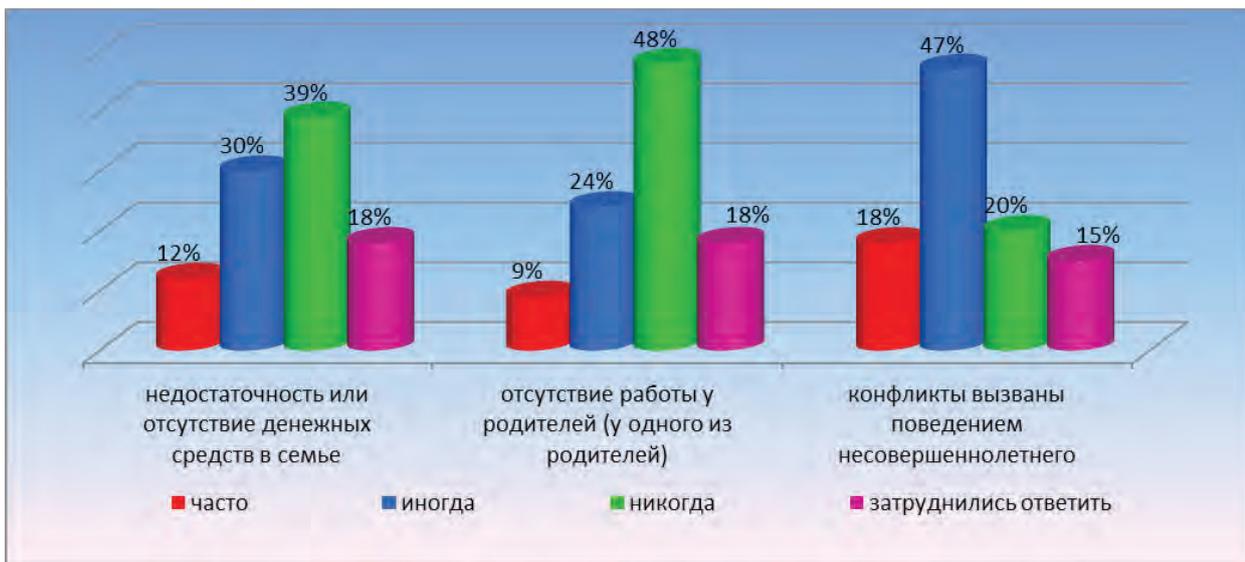
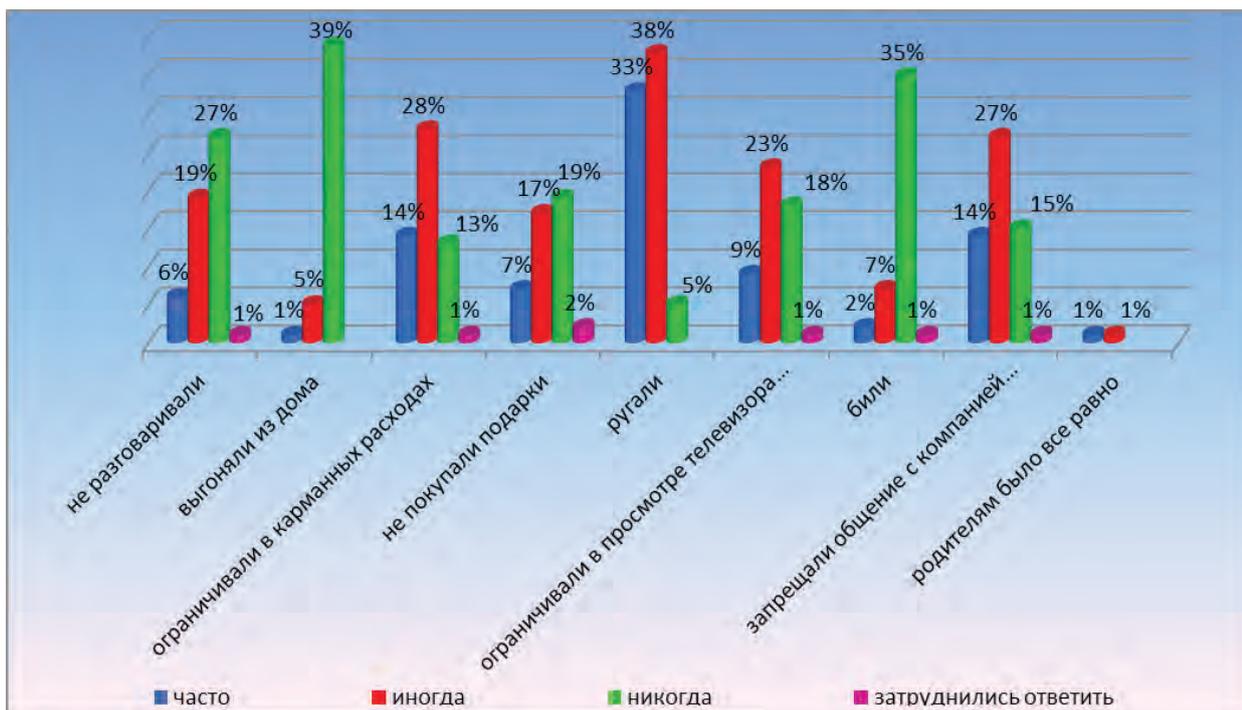


Диаграмма 2.

Каким наказаниям (за проступки, неуспеваемость в учебе) подвергали родители осужденных несовершеннолетних



стве «карманные расходы» от родителей. Структура, отмечаемая с академического позволения, доходов осужденных несовершеннолетних, которые не получали наличные деньги от родителей, складывалась в таком содержании, которая также может свидетельствовать о высокой степени риска их вовлечения в криминальные действия.

Принимая во внимание, что мотив преступлений формируется как отражение потребностей, его тесная связь с детерминантами преступности не вызывает сомнений и потому подлежит выяснению в деталях генезиса. В этой связи исследование структуры и источников доходов, получаемых несовершеннолетними, позволяют достичь такой цели, и определить их в сочетании с криминоген-

ными факторами. Как показали результаты опроса респондентов, для большей части респондентов (55 %) получаемые доходы явились результатом их трудовой занятости, которая имела формат «от случая к случаю», «время от времени», и естественным образом не имела легитимных форм оформления трудовых правоотношений. Данные обстоятельства подлежат рассматривать как криминогенные. На этом фоне 41 % опрошенных, явно или латентно отмечали источник получения средств от родственников, в число которых не входили родители. Примечательно, что оставшаяся часть опрошенных, указывали на выполняемые поручения, за которые им платили деньги, среди которых 2 % отметили незаконный характер таких поручений, а в качестве платильщиков – старших товарищей (диаграмма 3).

### Диаграмма 3.

#### Иные источники денежных средств получаемы осужденными несовершеннолетними



Важными сведениями, на основе которых можно прогнозировать эффект социализации осужденных несовершеннолетних, является выяснение позиций их отношения к будущему, после отбытия мер наказания. Как удалось установить в ходе опроса, подавляющее большинство респондентов, а именно 73 % уверены, что в жизни у них все получится; 22 % опрошенных несовершеннолетних убеждены, что вряд ли смогут добиться всего, что хотели, и 5% респондентов фактически скрыли свое видение будущего.

Безусловно, что оперировать полученными выше данными без подкрепления детального пояснения о причинах, по которым не достижимыми представляются успехи будущего нельзя. В равной

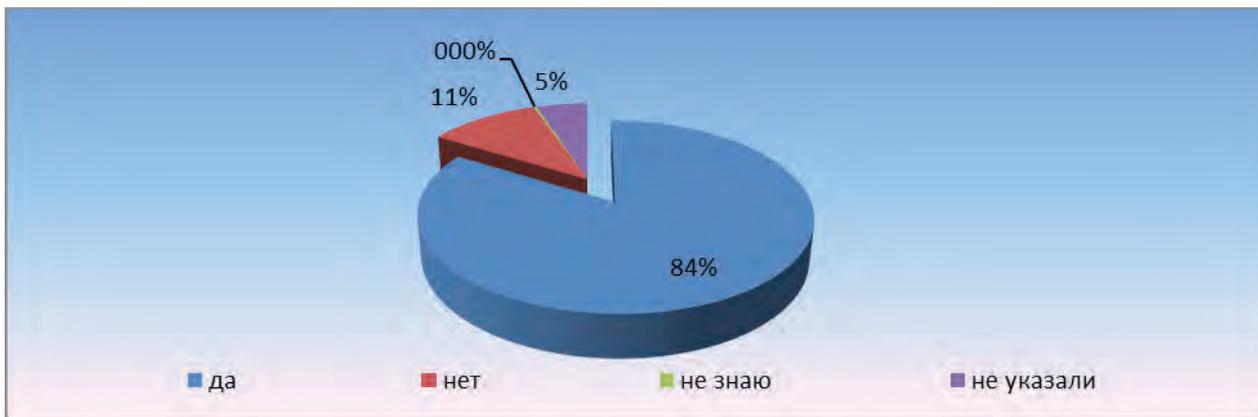
степени, такое же условие подлежит выяснению и в отношении несовершеннолетних преступников, которые рассчитывают на благоприятное развитие своей жизнедеятельности. Эти обстоятельства следует принимать во внимание не только в связи с формированием типологической характеристики криминологически значимого портрета личности несовершеннолетнего, но и обязательно брать в расчет при разработке общих, специальных и индивидуальных мер и программ предупреждения преступности несовершеннолетних. Таким образом, ценность представляемых ниже данных опроса в конкретике поставленных вопросов о том, каким видится будущее оступившегося подростка, и в какой области он может реализовать себя, имеет особое практическое значение.

Итак, на вопрос возможно ли честным трудом достигнуть материального благополучия, 84% осужденных несовершеннолетних ответили, что да, возможно, только 11% дали отрицательный ответ, менее 1 % опрошенных не знают ответа на заданный вопрос, и 5% выбрали иной вариант ответа (диаграмма 4).

Приведенные данные показательно могут характеризовать прогнозируемое (ожидаемое респондентами) качество взаимодействия личности и социальной среды, не в которой они находились, а которой они окажутся после отбытия мер наказания, назначенных за совершенное ими преступление. Эту ремарку важно учитывать в корреляции со сложившимися предпочтениями, склонностями

Диаграмма 4.

Мнение осужденных несовершеннолетних о возможностях честным трудом достигнуть материального благополучия



ми, состоянием и отношением несовершеннолетних к различным ситуациям, которые олицетворяют внешние для них криминальные проявления, то есть те из них, в которых они не участвуют, но выступают сторонними наблюдателями. В этих целях, респондентам был предложен вопрос, который в примененной автором исследования методике оценки ответов, предполагал выяснение качества содержания чувств, которые отвечают за спусковые или блокирующие механизмы сознательного (подсознательного) оправдания преступлений насильственного характера. Особенность этого выяснения и его целеполагания, заключена в том, что автор предвидел, что основную (подавляющую) референтную группу анкетировуемых несовершеннолетних, составят те из них, которые осуждены за совершение преступлений корыстной направленности. В этой связи, важным представлялось

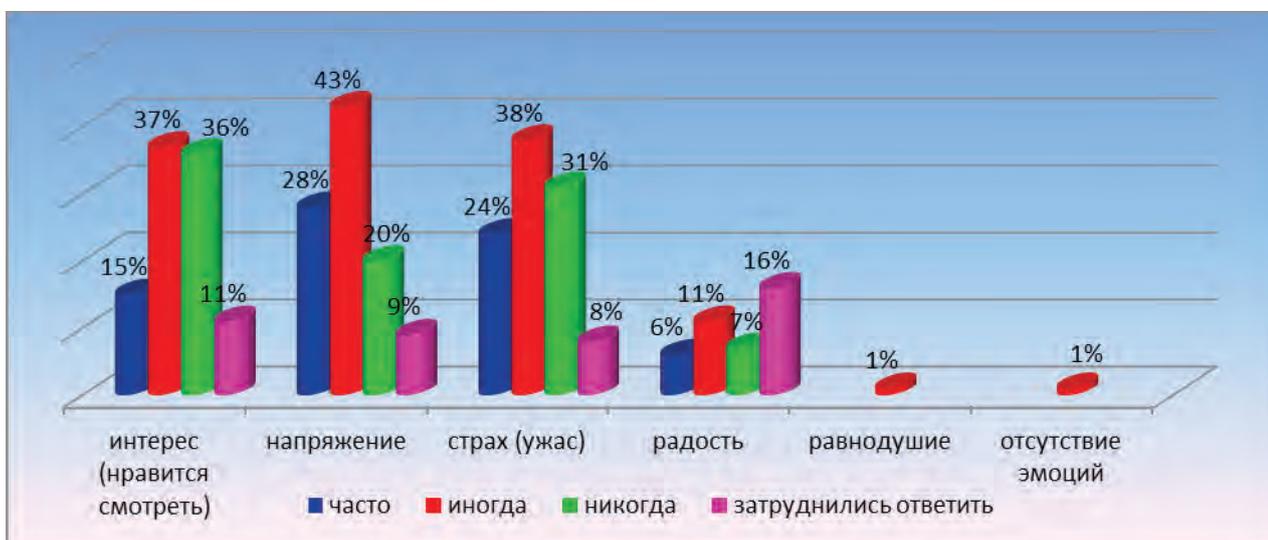
получить их мнение об отношении к жестокости, насилию, как не характерным явлениям, в контексте мотивации совершенных ими преступлений. таким образом получение искомым данных следует рассматривать как индикатор склонности к криминалу, или признаков к устойчивому рецидиву.

Результаты опроса малоутешительны, в совокупности среди опрошиваемых осужденных несовершеннолетних во время и после просмотра сцен насилия и жестокости в кинофильмах, телепередачах, роликах в Интернете, большинство из них испытывали чувства, которые позволяют оценивать их как благоприятствующие будущим преступлениям, или криминогенные (диаграмма 5).

При проведении настоящего исследования, не остался без должного внимания анализ, и проводящие его оценки времяпровождения несовершеннолетних до момента совершения ими пре-

Диаграмма 5.

Чувства, испытываемые респондентами во время и после просмотра сцен насилия и жестокости в кинофильмах, телепередачах, роликах в Интернете



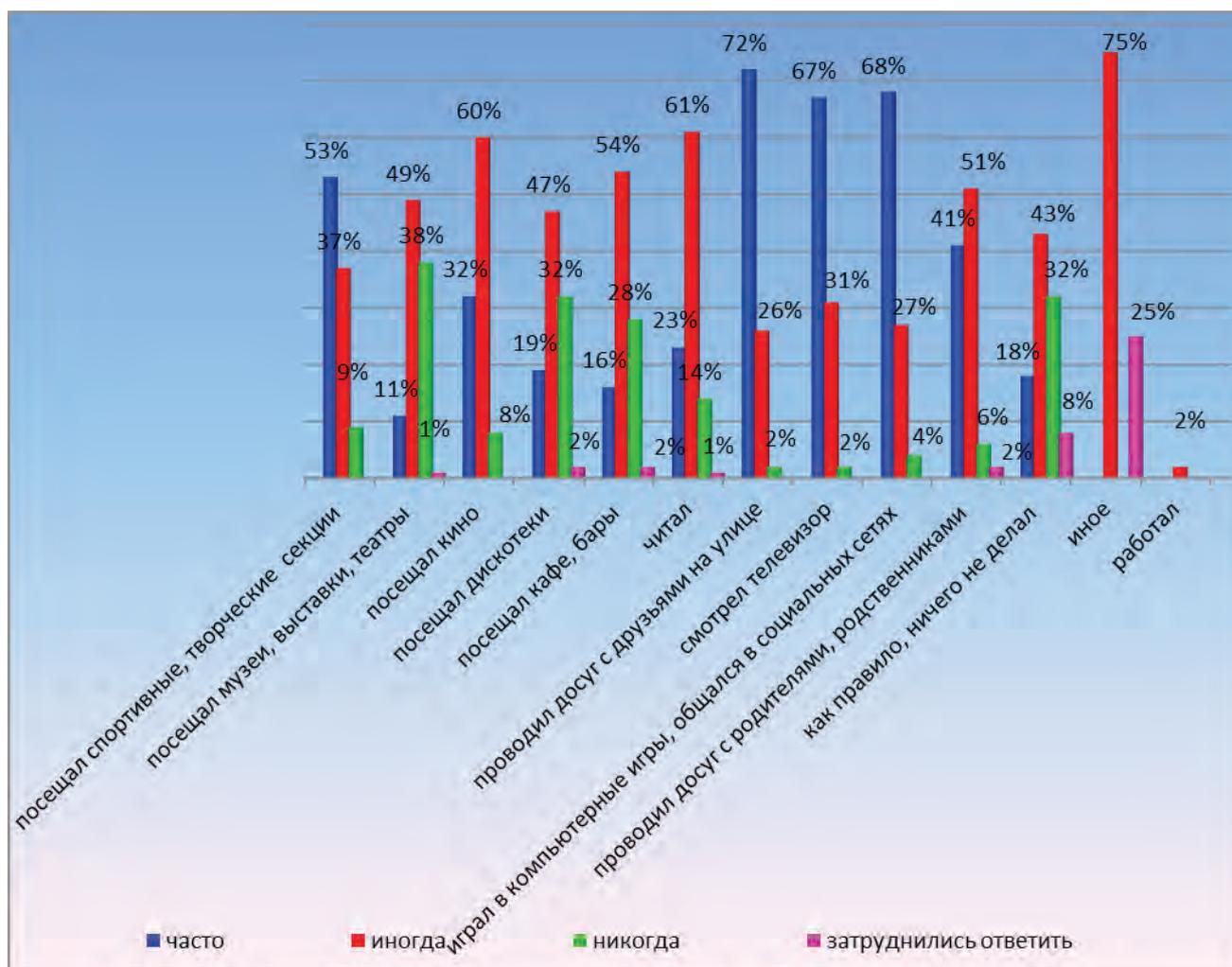
ступлений, за которые они были осуждены. Криминологическая ценность этих сведений не может рассматриваться в качестве самостоятельных знаний (сведений), обладающих познавательным значением.

Традиционным в науке о преступности считается мнение, о том, что сфера досуга и особенности межличностных контактов в ней оказывают сильное влияние на формирование и поведение большинства людей, совершающих преступление. Ранее отмечалось, что данные о досуге с трудом поддаются установлению, тем более в ходе анкетирования несовершеннолетних, которые обладают склонностью проявлять лукавство в определении своих предпочтений относительно интересов. В этой связи следует подчеркнуть, что изложенные ниже данные опроса не могут подлежать автоматической оценке для анализа и оценки, которые необходимы для выявления особенностей социальной среды, вступающей во взаимодействие с лично-

стью. Часть полученных сведений о досуге обладает высокой степенью достоверности (просмотр телевизора, досуг на улице с друзьями), однако в сравнительном аспекте они выдают определенную долю отмечаемого лукавства, которое получило выражение в отметках анкетных позиций «иногда иное» (выбор 75 % опрошенных) (диаграмма 6).

Безусловно, что представленная структура досуга несовершеннолетних закономерно требовала выяснения обстоятельств социальной общности, в условиях которой происходит тот или иной вид времяпровождения опрошенных. Вопрос разделения взглядов, установок, интересов, которые выполняют скрепляющую функцию в межличностных отношениях при совместном отдыхе и занятости, в контексте настоящего исследования требовалось рассматривать в позициях выяснения простых обстоятельств – наличия компании. При этом важным являлось формулирование заданного вопроса. Речь шла не о компании в принципе, а о

Диаграмма 6.  
Досуг осужденных несовершеннолетних до совершения ими преступления



наличии или отсутствии «своей» компании, при этом в обстоятельствах ее отдаления от места учебы. Как удалось установить, характерной чертой досуговой общности для осужденных несовершеннолетних является наличие своей компании вне учебного заведения. Таковых среди всех опрошенных оказалось 82 %. Таким образом, полученные данные следует рассматривать в контексте досуговых группировок, участники которых не находятся под социальным контролем или воспитательными функциями преподавателей учебных заведений, в которых они проходят обучение. Соответственно, эти обстоятельства предполагали выяснение привлекательных условий формирования и сохранения таких объединений общностей (диаграмма 7).

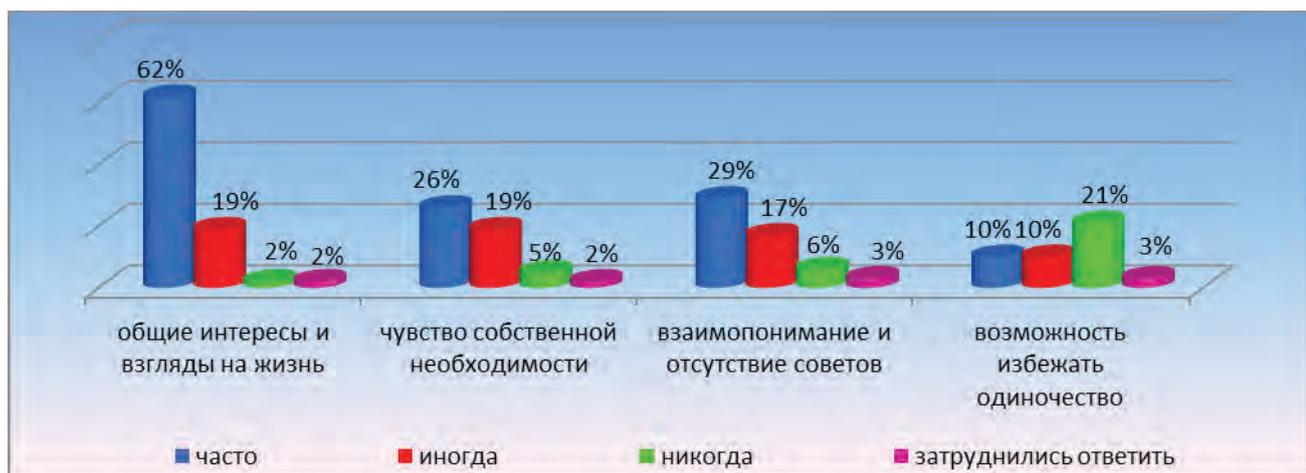
Полученные данные, представленные в приведенной выше диаграмме, достаточно условно (осторожно), но следует рассматривать с позиции

ченные в ходе проведенного опроса ответы респондентов на вопрос, целью которого являлось выяснение позиций удержания интереса к себе среди членов досуговых группировок. Примечательно, что основные ответы сосредоточились в содержании позиций: физическая сила, опыт организации досуга, материальное обеспечение, знакомство со старшими успешными товарищами. Между тем, справедливости ради следует отметить, что почти никогда опрошенные не отмечали в качестве преимущества своей привлекательности в обстоятельствах знакомства с лицами, побывавшими в местах лишения свободы (диаграмма 8).

Примечательно, что досуговые группировки имеют в указаниях опрошенных характеристики времяпровождения, которые не находят своего выражения в формате полулегальных или легальных объединений, так распространенных в неформаль-

Диаграмма 7.

Обстоятельства привлекательности досуговых компаний вне учебного заведения



криминологического прогнозирования сохранения рисков криминогенного влияния на тех несовершеннолетних, которые являются друзьями респондентов, имеющих статус осужденных за совершение преступления. Превалирующие показатели общности взглядов, взаимопонимания, чувства собственной необходимости нельзя не оценивать как сведения индивидуальной оценки респондентов. С большой долей уверенности можно ретранслировать эти показатели на несовершеннолетних, которые продолжают оставаться участниками (членами) таких компаний.

Бесценными сведениями, которые можно использовать для определения характерных отношений в межличностной среде потенциальных несовершеннолетних преступников, которые к тому же могут объяснять причинные факторы совершенных и возможных преступлений, являются полу-

ной среде общения представителей молодого поколения (например, фанаты, участники движений). Однако фактическая не принадлежность опрошенных к таким объединениям, не свидетельствует об отсутствии связей, которые образуются на уровне межличностных и возможно индивидуальных контактов. В разрезе этих суждений показательными являются полученные ответы на вопрос о знакомых, которые являются приверженцами таких неформальных объединений (диаграмма 9).

Принимая во внимание отсутствие склонности к вхождению опрошенной категории лиц в указанные неформальные объединения, важным представляется выяснение причин, объясняющих отказ от участия в их деятельности (диаграмма 10).

Полученные данные следует оценивать в позитивном значении, принимая во внимание превалирующие ответы, свидетельствующие об обсто-

Диаграмма 8.

Способы поддержания респондентами уважения к себе в своей компании



Диаграмма 9.

Наличие у респондентов знакомых, принадлежащих к какому-либо объединению



Диаграмма 10.

Причины, по которым опрошенные респонденты не являются участниками неформальных объединений



яательствах не участия опрошенной категории несовершеннолетних, в деятельности неформальных объединений. Однако отмечаемый позитив имеет контекст оценки криминогенных факторов по отношению к опрашиваемым, но не рассматриваемым объединениям. Здесь необходимо принимать в расчет разность криминогенных факторов, других преступлений, которые характерны фанатов или приверженцев движений.

Для целей точной (целевой) профилактики современной преступности несовершеннолетних, следует учитывать тенденции предпочтений оступившихся их представителей в выборе будущей профессиональной занятости. Полученные на этот счет сведения нельзя игнорировать и в решении задач описания «автопортрета несовершеннолетнего преступника», которые поставлены в рамках настоящего исследования. Большой интерес представляет не набор избранных (заранее определенных) позиций возможной профессиональной занятости респондентов, а объяснение осуществленного выбора. Анализ полученных ответов представляется целесообразным привести в цитированном виде. При этом важно обратить внимание на то обстоятельство, что в обосновывающих выбор профессии позициях респондентов преимущественно содержатся категории, которые позволяют установить ценностные ориентиры несовершеннолетних, преимущественно выраженных в факторах материального благополучия, необременительного его достижения, возможностью эксплуатировать избранную занятость по профессии для такового обеспечения. По этой причине, творческие и квалифицированные рабочие профессии, не стали объектом преобладающих предпочтений среди опрошенных респондентов. Целесообразно привести такие объяснения без купюр, вне дополнительного комментирования, в силу их показательности.

Подавляющее большинство опрошенных (32%) видят себя в качестве водителя. Объяснения подобному выбору явился следующий ряд наиболее часто встречающихся высказываний: «в некоторых компаниях хорошо за это платят и это легко»; «эта профессия всегда нужна и за нее платят деньги»; «никогда не останешься голодным»; «не нужно учиться в вузе»; «несложно выучиться на эту профессию»; «легкая профессия и люблю путешествовать»; «нравится возить людей и зарабатывать при этом деньги».

28% осужденных несовершеннолетних отдали предпочтение спорту. Вот наиболее часто встречающиеся комментарии респондентов подтверждающих их выбор данной профессии: «привлекают

награды, звание, знакомства, польза»; «не нужно учиться»; «привлекает карьерный рост».

23% осужденных несовершеннолетних видят себя в качестве военных. Наиболее частыми комментариями выбора данной профессии являются следующие высказывания респондентов: «нравится дисциплина»; «люблю стрелять»; «привлекает подготовка к войне»; «привлекают боевые навыки борьбы; служба по контракту»; «привлекает стрельба, физподготовка».

Конкретно-социологические приемы постижения латентных мнений позволяют достичь проверяемости произведенных гипотез и выводов исследователя. Так, например, высказанная гипотеза о легких достижениях материальных (личных) успехов при определении предпочтений в выборе профессий, косвенным образом подтверждается ответами, полученными на вопрос о том, какие усилия предпринимал респондент для того, чтобы получить специальность по профессии, к которой он стремится. Ответы, как принято в таких случаях отмечать, являются «говорящими» и не нуждаются в дополнительном обеспечении приведенных выше оценок (диаграмма 11).

Отдельное значение имеют полученные в ходе опроса признания несовершеннолетних осужденных о том, что основным препятствием в выборе профессии, к которой они испытывают интерес и притяжение, является их прошлое (50 %). Однако при этом обнадеживающими выступают суждения опрошенных выраженные в позициях добровольного отказа или осознанного исключения препятствий, которые оцениваются как условия достижения желаемой профессии (диаграмма 12).

Условия и обстоятельства криминализации несовершеннолетних нельзя рассматривать вне связи с потенциальными виктимологической их подверженности. Нередко, становление преступником предваряется ранее полученным статусом потерпевшего от сторонних криминальных проявлений. Причем не всегда этот статус имеет процессуальное свидетельство. Выявленная в ходе настоящего опроса распространённость и наличие такой взаимосвязи, не может не оцениваться как категория, подлежащая учету (и даже отдельному исследованию) при разработке мер профилактики преступности среди несовершеннолетних, тем более, что анализ специальной литературы и исследований в области криминологии, не позволил встретить обоснование такой взаимосвязи.

Итак, результаты проведенного анкетирования позволили установить, что незначительная часть опрошенных осужденных несовершеннолетних (10%), оказывалась потерпевшими. В боль-

Диаграмма 11.

Предпринимаемые усилия респондентов в целях достижения профессии

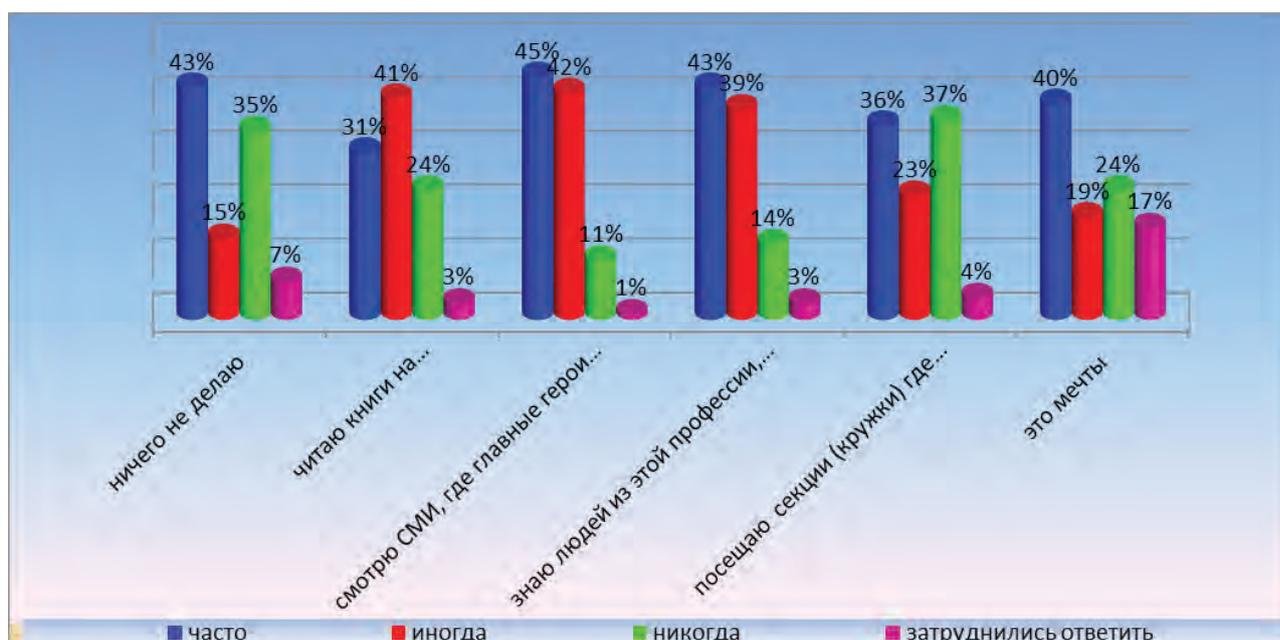


Диаграмма 12.

Готовность респондентов отказаться от интересов, ради достижения профессии



шинстве случаев – от преступлений корыстной направленности (кражи личного имущества) реже – от насильственных уголовно-наказуемых деяний (избиения).

Представленные в настоящей статье результаты являются фрагментарными для целей составления заявленного криминологического портре-

та несовершеннолетнего, поскольку нуждаются в сравнительном анализе с результатами опроса реферативной группы – благополучных несовершеннолетних, а также профессиональными оценками экспертов [1, 2], которые будут представлены в последующих работах.

### **Литература**

1. Демидова-Петрова Е.В. Личность несовершеннолетнего в экспертной референции криминогенной подверженности и криминологического портрета // Российская юстиция. 2017. № 3. С. 35–38.
2. Демидова-Петрова Е.В. Современная картина свойств личности несовершеннолетнего осужденного в криминологических оценках (часть первая) // Мониторинг правоприменения. 2017. № 1. С. 7–17.
3. Исследование преступности несовершеннолетних в истории российской криминологической науки Демидова-Петрова Е.В. Мониторинг правоприменения. 2016. № 1 (18). С. 31-34.



# К вопросу о нормативно-правовом регулировании лоббистской деятельности в Германии

Вырва П. А.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** законодательство Германии, регулирование лоббистской деятельности, недопустимые способы лоббирования, коррупционный лоббизм, предупреждение коррупционного лоббизма, политические партии Германии, депутат немецкого Бундестага, распорядок немецкого Бундестага, уголовный кодекс Германии.

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию немецкого законодательства относительно вопросов регулирования лоббистской деятельности. Объектом исследования выступают общественные отношения в области взаимодействия граждан и организаций с органами государственной власти, с целью продвижения и принятия решений, выгодных заинтересованным группам. Предметом исследования выступают действующие законы и подзаконные акты Германии. Автор анализирует определение лоббистской деятельности в Германии, выделяет его специфические особенности. Отдельное внимание отведено исследованию специализированных нормативно-правовых актов регулирования лоббизма в Германии. Вместе с тем указываются недостатки и дискуссионные положения относительно действующих немецких правил регулирования лоббизма. Особое внимание уделяется вопросам предупреждения недопустимых способов лоббирования, в частности, коррупционного лоббизма. В этой связи в статье представлен анализ конституционно-правовых, административно-правовых и уголовно-правовых механизмов предупреждения недопустимых способов лоббизма.

DOI: [10.21681/2412-8163-2017-2-46-49](https://doi.org/10.21681/2412-8163-2017-2-46-49)

В современном демократическом государстве одна из ключевых ролей отведена парламенту. Основной функцией парламента является принятие законов, которые выражают компромиссную волю общества, отражают интересы граждан и их организаций [1, с. 5]. Одним из основных механизмов воздействия граждан и организаций на органы представительной власти является лоббирование. Именно с помощью лоббирования заинтересованные группы добиваются принятия выгодных решений.

На сегодняшний день лоббирование в России не имеет законодательного закрепления, отсутствуют специализированные акты, регулирующие данный политико-правовой феномен. Предпринимаемые уже второе десятилетие попытки принятия закона, регулирующего лоббистские правоотношения, до сих пор не увенчались успехом. Однако, несмотря на отсутствие правил, регулирующих лоббизм, само явление, в России широко распространено и встречается повсеместно [4, с.119–121].

Мы убеждены, что рано или поздно институт лоббизма будет урегулирован российским законо-

дательством и, судя по литературе, подготовка к этому идет достаточно интенсивно.

В этой связи чрезвычайно полезным может оказаться зарубежный опыт, в частности, немецкий. Ведь Германия как и Россия относится к континентальной системе права, в которой закон является основным источником права, существует единая иерархичная система источников права и осуществляется деление права на отрасли.

Под лоббизмом в Германии понимается попытка или процесс давления на депутата группами интересов [15, с.132]. Многие из ученых лоббизм отождествляют с деятельностью союзов, объединенных общностью интересов (нем. *Interessenverbände*). Именно такие союзы осуществляют давление на парламентариев и играют огромную роль при принятии законов. Союзы, объединенные общностью интересов (*Interessenverbände*) – это такие группы давления, которые объединились на длительный срок с целью оказания давления на принятие государственных решений, при этом, не являясь политической партией. К таким союзам и объединениям в частности относятся союзы работодателей, союзы и ассоциации промышленников, союз по-

<sup>1</sup> *Вырва Петр Александрович*, аспирант кафедры деликтологии и криминологии Юридического института ФГАОУ ВО «Сибирский федеральный университет», Российская Федерация, г. Красноярск.  
E-mail: hope.solo@mail.ru

страдавших в результате военных действий, союзы инвалидов, научные союзы и объединения искусствоведов, церковные союзы и другие [13, с.18].

Стоит отметить, что лоббизм в Германии отождествляется с деятельностью союзов и объединений, поскольку на слушания немецкого Бундестага допускаются только объединения, зарегистрированные в специальном реестре лоббистов при немецком Бундестаге.

В соответствии со статьей 70 Регламента Бундестага (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*), для получения информации относительно предмета предстоящего обсуждения возможно проведения слушаний в немецком Бундестаге [8]. При проведении такой процедуры заслушивают экспертов или представителей заинтересованных групп, либо иных лиц, обладающих необходимой информацией. Как правило, лица, допущенные к слушаниям, пытаются непосредственно донести свою волю до парламентариев и повлиять на них.

К слушаниям допускаются объединения, союзы и иные организации, зарегистрированные в реестре лоббистов при немецком Бундестаге. Физические лица не имеют возможности регистрироваться в качестве лоббистов и осуществлять попытки воздействия на органы власти путем выступления на заседаниях немецкого Бундестага. В этой связи понятие лоббист (лоббирование) приравнивается к деятельности союзов, объединений и групп интересов, на которых законодательно возложена функция лоббирования своих интересов.

Вместе с тем, распорядок немецкого Бундестага не содержит правил осуществления лоббистской деятельности, а также норм ответственности за осуществление недозволенных форм лоббизма. Такое положение вызывает критику со стороны ряда немецких ученых. Тем более, что на уровне Европейского Союза существуют кодекс этического поведения лоббистов и установлены меры ответственности для лоббистов, вплоть до исключения лоббиста из реестра лоббистов, а это означает запрет осуществления лоббирования в Европейском Парламенте [11].

Наряду с союзами и общественными объединениями основными представителями лоббистской деятельности являются профсоюзы. Связано это с тем, что с одной стороны, профсоюзы могут оказывать влияние на принятие решения, будучи крупными общественными объединениями, представляющими большое количество людей. С другой стороны, большая часть депутатского корпуса, как правило, сами являются членами профсоюзов и в своей деятельности могут лоббировать их интересы. «Например, в Бундестаге 11 созыва, больше

половины депутатов имели членство в различных профсоюзах» [13, с.22].

Следует обратить внимание, что в Германии отсутствует специализированный закон, регулирующий лоббистскую деятельность. Более того статья 38 Конституции Германии закрепляет, что депутаты, являясь представителями всего народа, независимы от каких-либо поручений и указаний и подчинены исключительно своей совести.

Наряду с этим статья 17 Конституции Германии закрепляет право за каждым человеком на обращение с просьбой или жалобой в компетентные органы власти, в том числе в представительные органы власти. Данное конституционно право, как указывают немецкие исследователи, является правовой основой осуществления лоббирования. Отмечается, что реализация этого права на сегодняшний день настолько велика, что за последние годы ни один из важных законопроектов не обошелся без участия лоббистов [9, с. 21]. Возможность обратиться в органы власти существует как на федеральном уровне (в немецкий Бундестаг), так и на региональном уровне (земельные Ландестаги). Допускается подача обращений в письменной и в электронной форме, что предоставляет гражданам возможность осуществлять попытку воздействия на органы власти. На официальных сайтах законодательных органов власти содержатся разделы подачи обращений [5, 6].

Ключевую роль в процессе лоббирования играют политические партии, поскольку они создаются главным образом с целью оказать влияние на формирование политической воли страны. Вместе с тем не все политические партии проходят в парламент, в результате часть определенных интересов может остаться не представленной. В этой связи не исключены ситуации воздействия отдельных физических или юридических лиц на политические партии или их отдельных представителей, с целью продвижения чьих-либо узких интересов.

Закон Германии «О политических партиях» предусматривает возможность получения политическими партиями пожертвований, в результате чего партии становятся основным объектом финансирования со стороны крупных предприятий или промышленных групп. Правила получения пожертвования предусмотрены ст. 25 закона Германии «О политических партиях» [2]. В частности, пожертвования, не превышающие 1000 евро, могут передаваться наличным платежом. Если сумма пожертвований в течение года превышает 10000 евро, необходимо указать имя и адрес дарителя, а также общую сумму пожертвования. Если сумма пожертвования превышает 50000 евро, об этом незамедлительно извещается Президент Бундестага, а также

информация относительно суммы пожертвования и дарителя отражается в издании Бундестага (Bundestag Drucksache – BT-Drs).

Вместе с тем немецкое законодательство устанавливает запреты получения пожертвований от публично-правовых образований, парламентских фракций, представителей местного самоуправления; пожертвования от политических фондов, благотворительных и религиозных организаций; пожертвования от иностранцев, превышающие 1000 евро; пожертвования от предприятий, принадлежащих государству или управляемых государством, если доля государственного участия в данных организациях превышает 25%, и другие пожертвования (абзац 2 ст. 25 закона Германии «О политических партиях»). Недопустимые пожертвования следует переводить Президенту Бундестага незамедлительно, либо не позже подачи годового отчета.

Наряду с политическими партиями важная роль в процессе лоббирования отведена депутатам немецкого Бундестага, поскольку именно депутаты наделены полномочиями по формированию немецкого законодательства, правом законодательной инициативы, правом голоса по вопросам принятия или отклонения того или иного законопроекта.

Законом Германии «О правовых отношениях участника немецкого Бундестага» (Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages) предусмотрены правила и возможности получения подарков, а также случаи, позволяющие депутатам заниматься иной деятельностью, в том числе и оплачиваемой [3].

Статья 44а закона Германии «О правовых отношениях участника немецкого Бундестага» устанавливает возможность осуществлять профессиональную или иную деятельность наряду с депутатской деятельностью, если иная деятельность не будет вредить депутатской. Получение подарков и иных вознаграждений возможно лишь только в случаях прямо предусмотренных законом. Получение подарков и вознаграждений, которые предоставляются для продвижения личных интересов в немецком Бундестаге, запрещено.

Неправомерно полученные подарки и вознаграждения подлежат изъятию в пользу государства. Президент реализует данное право в течение трех лет с момента получения ненадлежащего подарка. При этом не имеет значение, утратило лицо членство в немецком Бундестаге или нет (абзац 3 ст. 44а закона Германии «О правовых отношениях участника немецкого Бундестага»).

При наличии ситуации, которая может привести к конфликту интересов между депутатскими полномочиями и иной деятельностью, депутату

следует указать и обнародовать такую деятельность. Нарушение данной обязанности может повлечь штраф размером до половины годового депутатского вознаграждения. (абзац 4 ст. 44а закона Германии «О правовых отношениях участника немецкого Бундестага»).

Кроме того, ст. 44б закона Германии «О правовых отношениях участника немецкого Бундестага» обязывает членов немецкого Бундестага установить внутренние правила поведения относительно наличия иной деятельности, наряду с депутатской деятельностью, о случаях, при которых необходимо опубликовать депутатам свои доходы, а также случаях, при которых необходимо опубликовывать получаемые ими пожертвования.

В настоящее время данные нормы закреплены Правилами поведения члена немецкого Бундестага (Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages) [7]. В частности, установлены случаи обязательного декларирования последнего места работы; наличия деятельности в качестве члена правления, наблюдательного совета, совета директоров, консультативного совета или другого органа компании, имеющего иную организационно-правовую форму; наличия иной оплачиваемой деятельности или заключенных гражданско-правовых договоров в период осуществления депутатских полномочий, если сумма дохода превышает 1000 евро в месяц или 10000 евро в год; участие в акционерных обществах и товариществах, если лицо имеет важное экономическое воздействие в них, и другие (§1 Правил поведения члена немецкого Бундестага).

Правила поведения члена немецкого бундестага предусматривают возможность и порядок получения пожертвований отдельными депутатами немецкого Бундестага. Они также могут участвовать в различных семинарах, дискуссиях, круглых столах и иных встречах. И, как отмечается в литературе, лоббисты охотно пользуются данной возможностью, организуют встречи, банкеты и иные способы взаимодействия с теми, от кого зависит принятие решений [9, с. 21].

В целях недопущения коррупционных способов лоббирования, немецкое уголовное законодательство содержит ряд запретов, направленных на предупреждение коррупционного лоббизма.

Прежде всего, государственным служащим запрещено получать подарки и иные вознаграждения за осуществление своих полномочий, а рядовым гражданам запрещено предоставлять вознаграждения государственным служащим за осуществление ими своих полномочий. В противном случае данные действия образуют состав преступления предусмотренного §331 (получение материаль-

ной выгоды) и §333 (предоставление материальной выгоды) Уголовного кодекса Германии.

Так, в частности, жительница Берлина, будучи государственным служащим, была привлечена к уголовной ответственности за нарушение §331 Уголовного кодекса Германии, получив материальную выгоду в виде подарка стоимостью 200 евро в качестве благодарности [10].

Получение вознаграждения за осуществление действий, не входящих в полномочия государственного служащего запрещены §332 Уголовного кодекса Германии (получение взятки). Предоставление материального вознаграждения за осуществление действий, не входящих в служебные полномочия государственного служащего запрещены §334 (дача взятки) Уголовного кодекса Германии.

Поскольку депутаты не являются государственными служащими, соответственно §331–334 Уголовного кодекса Германии на них не распространяются. До недавнего времени в Германии существовал законодательный пробел, относительно подкупа депутатов, более того, некоторые авторы отстаивали позицию, что данные действия являлись законными, поскольку такие действия отражают свободу депутатского мандата [14, с. 174].

В настоящее время данный пробел ликвидирован, депутатам запрещено принимать материальные вознаграждения за осуществление действий, как входящих, так и не входящих в их служебные полномочия, всем остальным гражданам запрещено предоставлять вознаграждение депутатам за осуществление каких-либо действий §108e (получение и дача взятки носителю депутатского мандата) Уголовного кодекса Германии.

Резюмируя сказанное, следует отметить, что, несмотря на отсутствие специализированного закона о лоббировании немецкое законодательство пошло по пути признания института лоббизма и придания ему легитимных форм на уровне подзаконного нормотворчества, что на наш взгляд, является не маловажным. Наряду с некоторыми аспектами регулирования лоббистской деятельности, которые по-прежнему остаются неурегулированными, в частности, отсутствуют правила поведения и меры ответственности лоббистов в немецком Бундестаге, во всем остальном лоббирование гармонично сочетается с остальными нормами и институтами немецкого права. В настоящее время лоббистская деятельность приобретает все больший размах, в результате чего лоббизм в Германии считается пятой ветвью власти [12].

### Литература

1. Актуальные проблемы парламентаризма в России: учебное пособие / под ред. Г.Н. Комковой. Москва : Проспект, 2015. 166 с.
2. Закон Германии «О политических партиях» (Parteiengesetz Stand: 23.08.2011) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/partg/gesamt.pdf>
3. Закон Германии «О правовых отношениях участника Немецкого Бундестага» (Abgeordnetengesetz) Stand: 11.7.2014. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.gesetze-im-internet.de/abgg/\\_44a.html](http://www.gesetze-im-internet.de/abgg/_44a.html)
4. Лепехин В. А. Лоббизм в России и проблемы его правового регулирования / В. А. Лепехин // Политические исследования. 1998. №. 4. С. 119–121.
5. Официальный сайт немецкого Бундестага раздел подачи петиций [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://epetitionen.bundestag.de>.
6. Официальный сайт Правительства Норд Рейн Вестфалия, раздел подачи петиций [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Webmaster/GB\\_I/I.3/Petitionen/online-petition.jsp](http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Webmaster/GB_I/I.3/Petitionen/online-petition.jsp)
7. Правила поведения члена немецкого Бундестага (Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages) [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go\\_btg/anlage1/245178](http://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/anlage1/245178)
8. Распорядок немецкого Бундестага (Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10080000.pdf>.
9. Шимановский Д. Лоббизм в Германии // EXRUS.eu. № 68. С. 20–21.
10. Falsch beschenkte Lehrerin darf sich nicht helfen lassen. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.tagesspiegel.de/berlin/korruptions-posse-in-berlin-falsch-beschenkte-lehrerin-darf-sich-nicht-helfen-lassen/11192882.html>
11. Hauschka/Moosmayer/Loeser, Corporate Compliance. 3. Auflage 2016.
12. Leif, Thomas, and Rudolf Speth, eds. Die fünfte Gewalt: Lobbyismus in Deutschland. Vol. 514. Springer-Verlag, 2006.
13. Richter Carolin. Lobbyismus und Abgeordnetenbestechung. Aachen, Shaker, 1997. С. 18.
14. Rolf Klein. Strafflosigkeit der Abgeordnetenbestechung. Einer Strafrechtslücke zum 25-jarigen Bestehen. ZPR 1979.
15. Van Schendelen R. Brüssel: Die Champions League des Lobbying // Die fünfte Gewalt: Lobbyismus in Deutschland. 2006. Vol. 514.



# Мониторинг организационно-правовых основ регулирования комплексной безопасности образовательных организаций в Российской Федерации

Роговая А. В.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** законодательство, комплексная безопасность, вуз, правовой анализ безопасности, комплексно-интегративный подход, образовательная политика в сфере безопасности, мониторинг, оценка эффективности.

**Аннотация.** Основная задача статьи состоит в изучении и реализации основных положений законодательства России по вопросам безопасности образовательных организаций, разработки и внедрении нормативных правовых, методических и иных локальных актов, инструкций по формированию условий для безопасной образовательной деятельности. Выделены приоритетные для образовательных организаций виды безопасности: личная, в т. ч. физическая безопасность, психологическая безопасность студентов, преподавателей и работников, охрана труда и социальное страхование, противопожарная безопасность, антитеррористическая защита и предупреждение экстремизма, санитарно-эпидемиологическая безопасность и медицинское обеспечение, информационная безопасность. Особое внимание уделено созданию системы безопасности российских вузов на основе комплексно-интегративного подхода, обеспечивающего нейтрализацию различных угроз, снижение рисков, минимизацию материального и морального ущерба. Предлагается модель мониторинга состояния комплексной безопасности вуза, а также создание системы оценки эффективности обеспечения комплексной безопасности вузов на основе показателей и индикаторов, характеризующих реализацию нормативных требований и уровень удовлетворенности безопасностью, оценку эффективности принимаемых мер.

DOI: 10.21681/2412-8163-2017-2-50-58

**А**нализ нормативно-правовых актов по вопросам обеспечения безопасности образовательных организаций, анализ соответствующих материалов Минобрнауки России и отдельных вузов показал наличие обширной законодательной базы обеспечения безопасности образовательных учреждений, однако в основном представлены регулирующие запретительные меры с соответствующими гипотезами, диспозициями и санкциями<sup>2</sup>. В свою оче-

редь, именно социально-правовое измерение безопасности образовательной организации является одной из наиболее актуальных по целому ряду причин.

Основным законом, формирующим правовую базу и предопределяющую смысл и содержание обеспечения безопасности образовательных организаций, является Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», в котором сформулированы обязанности и ответственность образовательных учреждений и должностных лиц по созданию безопасных условий обучения, воспитания, охраны жизни и здоровья воспитанников и работников во время образовательного процесса. Подходы к обеспечению безопасности в образовательных учреждениях установлены в Федеральном законе от 28.12.2010 г. №390-ФЗ «О безопасности».

<sup>2</sup> Правовую основу для формирования системы безопасности в любой образовательной организации составляют: Конституция РФ, федеральные законы «Об образовании в Российской Федерации», «О безопасности», «О пожарной безопасности», «О противодействии терроризму», «О противодействии экстремистской деятельности», «О полиции», «Об оружии», «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», «Об основах охраны труда в Российской Федерации», «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и др., Трудовой, Гражданский, Уголовный, Уголовно-процессуальный и иные кодексы РФ, а также Указы, распоряжения и послания Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты субъек-

тов РФ, решения, постановления, приказы, положения и иные документы, регулирующие вопросы безопасности.

<sup>1</sup>Роговая Анастасия Владимировна, кандидат социологических наук, старший научный сотрудник Центра региональной социологии и конфликтологии Института социологии РАН, начальник научно-исследовательского отдела ФБУ «НЦПИ при Минюсте России», Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: av\_rogovaya@mail.ru

В настоящее время и на уровне Минобрнауки России, и на уровне региональных, областных и муниципальных органов власти, ответственных за вопросы образования и науки, наиболее полно проработана система обеспечения комплексной безопасности в общеобразовательных и дошкольных образовательных организациях. Что касается высших учебных заведений различного уровня, то обеспечение безопасности, тем более, комплексной безопасности уделяется меньше системного внимания. Скорее, обеспечение безопасности студентов и сотрудников полностью в зоне «творчества» самих высших образовательных организаций.

### Понятие комплексной безопасности образовательной организации

В последнее время значительно вырос научный и практический интерес к вопросам обеспечения комплексной безопасности. При этом, сами понятия «комплексная безопасность» и «комплексная система безопасности» не нашли отражения в законодательстве. Так, в Концепции комплексной системы обеспечения безопасности жизнедеятельности населения (утв. МЧС России 16.02.2010, МВД России 19.02.2010, ФСБ России 16.03.2010) основной целью создания Комплексной системы является обеспечение безопасности объектов защиты путем снижения вероятности реализации угроз природного, техногенного, криминального, террористического и иного характера за счет:

- предотвращения кризисных ситуаций путем оснащения объектов защиты техническими средствами обеспечения безопасности и инструментальными средствами контроля функционирования средств (систем) жизнеобеспечения;
- эффективного мониторинга текущей обстановки и представления информации для действий территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц администраций объектов, обеспечивающей своевременность принятия управленческих решений.

Под комплексной системой безопасности образовательной организации мы понимаем не только совокупность организационно-правовых, программно-аппаратных, инженерно-технических и силовых мер, методов и средств [1], но и кадрового, финансово-экономического и информационного характера мер, осуществляемых во взаимодействии с органами местного самоуправления, правоохранительными структурами, другими вспомогательными службами и общественными организациями, направленных на обеспечение безопасного

функционирования и защиту образовательной организации.

Обеспечение комплексной безопасности зависит не только от оснащённости объектов образования современной техникой и оборудованием, но, прежде всего, от компетентности людей, отвечающих за безопасность от подготовленности учащихся, воспитанников и сотрудников образовательных организаций к действиям в чрезвычайных ситуациях[2].

Именно образовательная организация осуществляет взаимодействие и координацию, обеспечивает разработку и реализацию необходимых мероприятий по обеспечению безопасности по таким основным направлениям, как противопожарная, антитеррористическая, санитарно-эпидемиологическая, информационная безопасность, безопасность труда<sup>3</sup>.

### Специфика образовательной организации

Построение эффективной комплексной системы обеспечения безопасности должно происходить с учетом специфики образовательной организации и вероятности возникновения тех или иных угроз путем поддержания состояния объекта в соответствии с нормативными требованиями обнаружения возможных угроз, их предотвращения и ликвидации. Нынешнее положение дел в вопросах обеспечения безопасности можно представить на примере категории образовательных учреждений (см. таблицу).

Для обеспечения комплексной безопасности образовательных организаций необходимо объективно оценить современное состояние безопасности образовательной организации, проанализировать состояние правового обеспечения комплексной безопасности, в том числе выявить нарушения законодательства и иных нормативных правовых и локальных актов, устанавливающих требования и стандарты к обеспечению безопасности образовательного процесса [3].

Главными целями и задачами комплексной безопасности образовательной организации являются:

- обеспечение устойчивого функционирования образовательной организации и предотвращение угроз ее безопасности;

<sup>3</sup> См.: Методические рекомендации по организации проведения проверок организаций, осуществляющих образовательную деятельность, к началу учебного года разработаны Минобрнауки России в развитие совместного письма Минобрнауки России, МЧС России, Роспотребнадзора от 12 марта 2008 г. № АФ-102/09, 43-828-19, 01/2050-8-23

Таблица 1. Категории вузов

Категория вуза	Вид образовательного учреждения	Формы взаимодействия	Особенности организации взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти
1	Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургский государственный университет	Особые формы взаимодействия с территориальными органами МВД России и МЧС России	Наличие специализированных территориальных подразделений МВД России и МЧС России на объектах данных вузов
2	Федеральный университет	Обязательная отработка форм взаимодействия с территориальными подразделениями МВД России, МЧС России и Росгвардии	Обязательное планирование совместных действий с территориальными подразделениями МВД России, МЧС России и Росгвардии
3	Национальный исследовательский Университет		
4	Региональный опорный университет	-	Вопросы организации взаимодействия с органами МВД России, МЧС России и Росгвардии определяются в индивидуальном порядке
5	Другие образовательные организации высшего образования		

- охрана жизни, физического и психологического состояния и здоровья учащихся и работников;
- недопущение и профилактика угроз террористических актов на территории организации и приписанных к ней объектов, материально-технических средств;
- недопущение порчи и уничтожения ценностей и имущества вуза и людей;
- недопущение разглашения, утраты, утечки, искажения и уничтожения информации ограниченного доступа.
- Основными элементами системы обеспечения комплексной безопасности образовательной организации является наличие правовых и организационных документов по безопасности образовательной организации:
- комплект действующих нормативных актов по обеспечению безопасности, антитеррористической защищенности;
- комплект внутренних приказов и документов по обеспечению безопасности (обязанности должностных лиц, правила внутреннего распорядка, инструкции педагогическим работникам, инструкции охране, планы и схемы);
- номенклатура дел по направлениям безопасности: переписка, планы, материально-техническое обеспечение, тренировки, нормативные акты и т. д.
- методические документы по безопасности (методические рекомендации по обеспечению безопасности, антитеррористической защищенности должностным лицам, педагогическим работникам, охране; памятки и рекомендации для учащихся, работников).

Анализ материалов российских высших образовательных организаций позволяет сделать вывод, что, как правило, выделяют следующие виды и угрозы безопасности и, соответственно, принимаются или не принимаются определенные меры по их обеспечению. Это:

- личная (в т.ч. физическая и психологическая) безопасность;
- пожарная безопасность;
- антитеррористическая безопасность и профилактика правонарушений;
- санитарно-эпидемиологическое, гигиеническое и медицинское обеспечение;
- информационная безопасность;
- техническая (инженерно-эксплуатационная) безопасность.

Все они являются взаимозависимыми и их обеспечение должно решаться во взаимосвязи.

### **Обеспечение личной (в т.ч. физической и психологической) безопасности**

Личная безопасность образовательной организации – состояние образовательной среды, свободное от проявлений физического и психологического насилия во взаимодействии, способствующее удовлетворению потребностей в личностно-доверительном общении, обеспечивающее психическое здоровье включенных в нее участников, а также соблюдение правил техники безопасности и охраны труда.

В свою очередь, физическая безопасность – это обеспечение правопорядка и антитеррористической защищенности, безопасности при чрез-

вычайных ситуациях, охраны труда. Поскольку состояние антитеррористической защищенности объекта является одним из основных критериев обеспечения безопасности учащихся, преподавателей и персонала ОО, данный вид угрозы необходимо выделить отдельно.

Физическая охрана образовательных организаций обеспечивается путем осуществления мероприятий в целях:

- а) воспрепятствования неправомерному проникновению на объекты (территории);
- б) выявления потенциальных нарушителей режимов, установленных на объектах (территориях), и (или) признаков подготовки или совершения террористического акта;
- в) пресечения попыток совершения террористических актов на объектах (территориях);
- г) минимизации возможных последствий и ликвидации угроз совершения террористических актов на объектах (территориях).

Важным компонентом безопасной среды является обеспечение комфортного психологического пространства в образовательных организациях различного типа. Под психологической безопасностью образовательной среды понимается наличие в образовательной организации благоприятного морально-психологического климата, включая низкий уровень конфликтности и соблюдение норм безопасности труда.

Психологическая безопасность образовательной среды – одна из характеристик, которая становится значимой в связи с ростом психологического насилия в процессе взаимодействия детей, педагогов, родителей и администрации образовательных организаций, наличия подростков с суицидальными наклонностями.

В числе мер по развитию политики формирования здорового образа жизни учащихся указана разработка системы первоочередных мер по предотвращению суицида, включая организацию проведения психологическими службами образовательных учреждений профилактической работы с учащимися, воспитанниками<sup>4</sup>.

Затраты на поддержание психологического комфорта и предотвращение негативных изменений психофизиологических свойств личности

<sup>4</sup> В целях реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 гг. приказом Минобрнауки России от 10 июня 2016 г. № 706 создана рабочая группа по разработке «Концепции развития психологической службы в системе образования», утвержден Порядок проведения социально-психологического тестирования лиц, обучающихся в общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях, а также в образовательных организациях высшего образования (Приказ Минобрнауки России от 16.06.2014 г. № 658).

оказываются существенно меньше, чем затраты на ликвидацию последствий техногенных катастроф самого разного масштаба, происходящих по вине человека.

Одним из определяющих факторов успешного функционирования образовательной организации является обеспечение безопасности учащихся и соответствующее снижение травматизма среди них. При этом особую актуальность приобретают вопросы организации работы по охране труда и профилактике травматизма обучающихся и воспитанников во время образовательного процесса [4].

Договоры страхования являются частью правового, а также финансового и психологического обеспечения безопасности для обучающихся, работников образовательной организации<sup>5</sup>. Однако руководители органов управления образованием и образовательной организации, а также родители пока еще недостаточно эффективно используют различные формы страхования. Об этом свидетельствуют многочисленные затруднения с компенсацией ущерба при травмах, авариях и происшествиях [5].

Поскольку требования к обеспечению безопасности образовательного процесса устанавливаются локальными нормативными актами образовательной организации, особое значение в работе по профилактике предназначено разработке инструктивно-методической документации, касающейся различных аспектов организации работы по обеспечению безопасности образовательного процесса как с обучающимися, так и с педагогическими работниками.

### Обеспечение пожарной безопасности<sup>6</sup>

Пожарная безопасность является важнейшим элементом обеспечения безопасности об-

<sup>5</sup> В соответствии со ст. 14 Федерального закона «Об основах охраны труда в РФ», Федеральным законом «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» работодатель должен обеспечить обязательное социальное страхование работников от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, организовать проведение инструктажей, обучение безопасным методам и приемам выполнения работ и оказанию первой доврачебной помощи пострадавшим.

<sup>6</sup> Во избежание уголовной ответственности за нарушение требований пожарной безопасности необходимо руководствоваться нормами законодательства о противопожарной безопасности, в первую очередь федеральными законами «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ, «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» от 22.07.2008 № 123-ФЗ, «О техническом регулировании» от 27.12.2002 № 184-ФЗ, а также национальными стандартами, правилами и иными действующими нормативными актами в области пожарной безопасности.

разовательной организации. Одной из важных и актуальных проблем является предотвращение несчастных случаев связанных с пожарами в учебных заведениях.

Пожарная безопасность состоит из двух основных направлений: предупреждения и тушения возникших пожаров.

В каждой образовательной организации должны быть инструкции о мерах пожарной безопасности в структурных подразделениях и на отдельные помещения, планы эвакуации людей, инструкции и другие эксплуатационные технические документы, содержащие требования пожарной безопасности в соответствии со спецификой деятельности образовательного учреждения.

В образовательных организациях осуществляется обязательное обучение учащихся и работников мерам пожарной безопасности. Работники образовательных организаций должны допускаться к работе только после прохождения обучения мерам пожарной безопасности, которое осуществляется в соответствии с нормативными документами по пожарной безопасности (п. 3 «Правил противопожарного режима в Российской Федерации», утвержденных Постановлением Правительства РФ от 25.04.2012 № 390).

### Обеспечение антитеррористической безопасности<sup>7</sup>

Особую угрозу безопасности обучающихся, находящихся в образовательной организации,

<sup>7</sup> Основные направления государственной политики по противодействию терроризму и экстремизму в сфере образования, а также меры по предупреждению и пресечению террористических проявлений в образовательных учреждениях представлены в Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 05.10.2009), Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (утв. Президентом РФ 28.11.2014 № Пр-2753). Согласно Федеральному закону «О противодействии терроризму» Министерство образования и науки Российской Федерации разрабатывает и обеспечивает реализацию комплекса мер, предусматривающего организацию в сфере образования и науки эффективного противодействия терроризму, пропаганде его идей, распространению материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности. С 10 апреля 2015 г. вступило в силу Постановление Правительства РФ от 25.03.2015 №272 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране полицией, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)», в соответствии с которыми в каждой образовательной организации (школы, вузы, институты, учреждения дополнительного образования) разрабатывается Паспорт безопасности (антитеррористической защищенности).

представляет терроризм (в том числе с точки зрения масштабов возможных жертв, создания атмосферы всеобщего страха, массового стресса). Практика показывает, что образовательные организации могут стать объектами террористических атак, как это произошло, например, в 2004 г. в г. Беслан при захвате террористами здания школы с находящимися в ней учащимися [7]. Важно отметить также и то, что широкое распространение получили ложные сообщения о минировании различных объектов, в том числе учреждений образования.

По данным проверки Генпрокуратуры России в деятельности Минобрнауки России были выявлены многочисленные факты дискриминации граждан в системе образования в зависимости от национальности и языка. В целях преодоления негативного отношения молодежи к представителям иных национальностей, недопущения нарушений общественного порядка во многих вузах были разработаны программы, специальные мероприятия по решению проблем экстремистской безопасности [8].

В ряде образовательных организаций вводится такая оценка эффективности обеспечения антитеррористической защищенности как наличие и исполнение паспорта антитеррористической защищенности. Данный тип документа позволяет провести всесторонний анализ возможных угроз, противоправных действий в образовательном учреждении, таких как: диверсионно-террористические проявления, захват заложников, массовые беспорядки, проявления экстремизма, применение отравляющих веществ, поджог (пожар), применение взрывчатых веществ.

Для обеспечения мер безопасности в образовательных организациях должны быть установлены системы видеонаблюдения и электронных пропусков, пожарной и охранной сигнализации, а также канал передачи тревожных сообщений в органы внутренних дел (вневедомственной охраны) или в ситуационные центры «Службы 112».

В свою очередь, исполнение требований нормативных правовых актов по обеспечению технической укреплённости и антитеррористической защищенности является обязанностью не только образовательных учреждений, но и органов местного самоуправления, которые должны финансировать профилактические мероприятия в области противодействия терроризму, в том числе установку систем видеонаблюдения в образовательных учреждениях<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> См.: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

В университетах, находящихся в потенциально опасных регионах, осуществляется подготовка учащихся по вопросам антитеррористической пропаганды. На примере ФГБОУ ВПО СевКавГГТА можно увидеть, что учебно-воспитательная информация по вопросам профилактики идеологии экстремизма носит опережающий характер, т.е. начинается с первого курса, и способствует предотвращению социальных отклонений, стрессовых и конфликтных ситуаций в период обучения, формированию культуры безопасности. В комплексную программу идеологической работы в вузе включены проведение комплексных мероприятий по формированию правовой культуры в молодежной среде, где особая роль отводится не формальной, а системной пропаганде правовых знаний, информированию обучающихся об уголовной ответственности за террористические деяния, а также введение в учебный процесс элементов антитеррористического образования.

Так, в Адыгейском государственном университете весной 2016 г. принята концепция как вариант оперативного вмешательства в ситуацию в случае роста экстремистских проявлений в студенческой среде. Ее реализация предполагает формирование правового сознания молодежи, ее информирование о правовых последствиях участия в экстремистской деятельности.

На сайтах и интернет-порталах этих вузов размещена информация, посвященная вопросам профилактики экстремизма и терроризма. Это в основном правовые материалы и информационные материалы по противодействию терроризму в Российской Федерации и личной безопасности граждан, рекомендации по правилам личной безопасности. В отдельных вузах также разработаны собственные концепции профилактики и противодействия экстремизму в молодежной среде<sup>9</sup>. Однако в целом эти материалы отрывочны, не систематизированы и не дают комплексного представления о программе вуза по профилактике экстремизма и терроризма.

<sup>9</sup> С целью систематизации работы в образовательных учреждениях, в том числе в вузах, по профилактике экстремизма и терроризма и во исполнение пункта 2.1 протокола заседания Национального антитеррористического комитета от 12 апреля 2016 г. Минобрнауки России направил руководителям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования, методические рекомендации для педагогических работников по профилактике проявлений терроризма и экстремизма в образовательных организациях.

## Обеспечение санитарно-эпидемиологической безопасности<sup>10</sup>

Санитарно-эпидемиологическая безопасность обеспечивается путем соблюдения государственных санитарно-эпидемиологических правил и нормативов<sup>11</sup>.

Обязанности образовательных организаций в сфере обеспечения безопасности, охраны здоровья обучающихся закреплены в ст. 41 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», в т. ч.:

- › оказание первичной медико-санитарной помощи в порядке, установленном законодательством в сфере охраны здоровья;
- › организацию питания обучающихся;
- › определение оптимальной учебной, внеучебной нагрузки, режима учебных занятий и продолжительности каникул;
- › пропаганду и обучение навыкам здорового образа жизни, требованиям охраны труда;
- › организацию и создание условий для профилактики заболеваний и оздоровления обучающихся, для занятия ими физической культурой и спортом;
- › прохождение обучающимися в соответствии с законодательством Российской Федерации медицинских осмотров, в том числе профилактических медицинских осмотров, в связи с занятиями физической культурой и спортом, и диспансеризации;

<sup>10</sup> Система обеспечения эпидемиологического благополучия населения базируется на комплексе профилактических и противоэпидемических мероприятий. С этой целью Минобрнауки России разработаны методические рекомендации («Об утверждении федеральных требований к образовательным учреждениям в части охраны здоровья обучающихся, воспитанников» приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. № 2106; «О формировании культуры здорового питания обучающихся, воспитанников» письмо Министерства образования и науки РФ от 12 апреля 2012 г. № 06-731; «Об утверждении методических рекомендаций по организации питания обучающихся и воспитанников образовательных учреждений» приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ и Министерства образования и науки РФ от 11 марта 2012 г. № 213н/178; «О направлении методических рекомендаций по организации обучения» (вместе с «Рекомендациями по организации обучения педагогических работников, работающих с детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации, а также родителей (законных представителей) детей по вопросам профилактики суицидального поведения обучающихся, употребления психоактивных веществ, распространения ВИЧ-инфекции и жестокого обращения с детьми» письмо Министерства образования и науки Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № ВК-843/07).

<sup>11</sup> См.: Федеральные законы «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21.11.2011 № 323-ФЗ, «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.1999 № 52-ФЗ.

- › профилактику и запрет курения, употребления алкогольных, слабоалкогольных напитков, пива, наркотических средств и психотропных веществ, их прекурсоров и аналогов и других одурманивающих веществ;
- › обеспечение безопасности обучающихся во время пребывания в организации, осуществляющей образовательную деятельность;
- › профилактику несчастных случаев с обучающимися во время пребывания в организации, осуществляющей образовательную деятельность, обеспечиваемая соблюдением установленных требований к помещениям, коммуникациям, электронной технике, используемой в учебном процессе, соблюдением правил безопасности и пр.;
- › проведение санитарно-противоэпидемических и профилактических мероприятий;
- › обучение педагогических работников навыкам оказания первой помощи.

### Обеспечение информационной безопасности

В целях информационного обеспечения управления в системе образования и государственной регламентации образовательной деятельности уполномоченными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации создаются, формируются и ведутся государственные информационные системы (ст. 98 Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»).

Формирование информационных ресурсов в указанных системах возложено на Рособрнадзор и региональные органы управления образованием, а ответственность за надлежащую защиту персональных данных возлагается на организации, в которых персональные данные обрабатываются.

В этой связи Минобрнауки России ввело в эксплуатацию информационную систему комплексной оценки безопасности и с целью информационного обмена между заинтересованными органами государственной власти и управления по вопросам подготовки образовательных организаций к началу нового учебного года и их комплексной безопасности<sup>12</sup>.

Поскольку нарушение законодательства о персональных данных влечет за собой граждан-

скую, уголовную, административную, дисциплинарную и иную предусмотренную законодательством Российской Федерации ответственность, всем образовательным организациям необходимо определить перечень, цели и порядок обработки персональных данных, назначить ответственных за работу с персональными данными, а также обеспечить размещение и охрану средств хранения и обработки персональных данных<sup>13</sup>.

С целью организации работы по ограничению доступа обучающихся образовательных учреждений к ресурсам сети «Интернет», содержащим информацию, причиняющей вред здоровью и (или) развитию обучающихся, а также не совместимую с задачами образования, Министерством образования и науки Российской Федерации разработана единая система контент-фильтрации доступа к сети «Интернет», не совместимым с задачами образования и воспитания обучающихся, методические и справочные материалы для реализации комплексных мер по внедрению и использованию программно-технических средств, обеспечивающих ограничение доступа обучающихся образовательных учреждений к ресурсам сети «Интернет»<sup>14</sup>.

Поскольку основной целью системы информационной безопасности является обеспечение конфиденциальности, целостности, доступности используемой в образовательной организации информации, необходимо иметь локальные правовые акты, регламентирующие порядок использования ресурсов сети Интернет, правила использования сети Интернет в образовательной организации, инструкции для работников о порядке действия при осуществлении контроля использования учащимися сети Интернет, ответственных лиц, контролирующих доступ учащихся к информационным ресурсам сети Интернет.

### Мониторинг обеспечения комплексной безопасности образовательных организаций

Оценка готовности образовательных учреждений с точки зрения безопасности осуществляется комиссиями с участием представителей МЧС России, МВД России, ФСБ, Минрегиона, Минфина.

<sup>13</sup> См.: Ст. 24 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных».

<sup>14</sup> См.: «О правилах подключения общеобразовательных учреждений к единой системе контент-фильтрации доступа к сети Интернет» (письмо Минобрнауки России от 28 сентября 2011 г. № АП-1057/07), «О направлении методических материалов для обеспечения информационной безопасности детей при использовании ресурсов сети Интернет» (письмо Минобрнауки России от 28.04.2014 № ДЛ-115/03).

<sup>12</sup> Совместное письмо Минобрнауки России, МЧС России и Роспотребнадзора от 12 марта 2008 г. № АФ-102/09; 43-828-19; 05/2050-8-23, приказ Минобрнауки России от 23 июля 2008 г. № 213 «Об организации плановой подготовки образовательных учреждений к новому учебному году».

При этом, несмотря на множество мер, принимаемых Минобрнауки России во взаимодействии с представителями МЧС России, МВД России, ФСБ, Минрегиона, Минфина, государственную политику в отношении обеспечения безопасности нельзя считать системной и в одинаковой степени охватывающей все уровни образования. В Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 гг. предусматривается формирование у обучающихся культуры безопасного образа жизни, развития системы психолого-педагогического и медико-социального сопровождения обучающихся. Вместе с тем, вопросы обеспечения безопасности образовательных учреждений не выделены в числе отдельной задачи программы или индикаторов реализации программы.

В отдельных российских вузах вводятся программы по осуществлению комплексной системы безопасности. Вместе с тем, не все вузы включают в свои программы развития разделы и целевые индикаторы по обеспечению собственной безопасности. Можно привести лишь отдельные примеры: «Комплексная безопасность Оренбургского государственного университета на 2011–2015 гг.», «Комплексная система безопасности университета на 2015–2020 гг.» Пензенского государственного университета и др. Особого внимания заслуживает опыт Российского Университета дружбы народов, где сформирована многоуровневая система обеспечения комплексной безопасности [9].

В настоящее время в законодательстве заметна тенденция регламентации проведения мониторинговых исследований по вопросам обеспечения безопасности образовательной среды образовательных организаций, а также по вопросам научно-методического и нормативно-правового обеспечения соблюдения санитарно-гигиенических требований к использованию информационно-компьютерных средств в образовании<sup>15</sup>.

Минобрнауки России проводит комплекс мероприятий по мониторингу деятельности федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования и филиалов, в качестве основных показателей эффективности деятельности образовательных организаций установлены соответствие деятельности образовательной организации законодательству РФ в области образования, а также обеспечение комплексной безопасности и охраны труда в образовательной организации<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 гг.»

<sup>16</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной поли-

С целью создания единого информационного пространства в сфере защиты общественной безопасности, эффективных механизмов межведомственного взаимодействия по вопросам создания и функционирования системы разработан аппаратно-программный комплекс технических средств (АПК) «Безопасный город»<sup>17</sup>. Комплекс представляет собой информационно-аналитическую систему мониторинга текущей обстановки, массмедиа и различных баз данных, которая может использоваться для анализа источников угроз сразу по нескольким направлениям, прогнозирование развития ситуации, оповещение и распределение сил правопорядка, повышая эффективность их работы. В то же время в образовательных организациях России и, в частности, в высших учебных заведениях эти наработки пока находят лишь частичное использование. Это обстоятельство связано в т.ч. с недостаточной теоретико-методологической, концептуальной и технологической проработкой проблемы обеспечения комплексной интегрированной безопасности вузов с использованием автоматизированных информационных систем, в т.ч. в мониторинговом режиме [10].

## Выводы

Обеспечение безопасности образовательных учреждений является одним из важных направлений Министерства образования и науки РФ, подведомственных ему региональных и областных департаментов образования и науки, а также региональных, областных и муниципальных органов власти ответственных за вопросы образования и науки. Наличие организационно-распорядительной документации по обеспечению комплексной безопасности, правовая информированность рассматривается как фактор безопасности образовательной среды, определяющий правовую ответственность, позицию социальной активности субъектов, как инструмент реализации права и способ применения его предписаний в безопасном поведении.

Проблема построения эффективной системы обеспечения безопасности должна решаться с учетом специфики образовательных организаций

тики в области образования и науки», Приказ Минобрнауки России от 1 августа 2013 г. № 637 «О проведении мониторинга эффективности образовательных организаций высшего образования»), Приказ Минобрнауки России от 8 ноября 2010 г. № 1116 «О целевых показателях эффективности работы бюджетных образовательных учреждений, находящихся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации»

<sup>17</sup> Распоряжение Правительства РФ от 03.12.2014 № 2446-р «Концепция построения и развития аппаратно-программного комплекса технических средств (АПК) «Безопасный город».

и вероятности возникновения тех или иных угроз путем поддержания безопасного состояния объекта в соответствии с нормативными требованиями, обнаружения возможных угроз, их предотвращения и ликвидации.

Обеспечение безопасности зависит не только от оснащённости объектов образования современными техническими устройствами и оборудованием, но от степени профессионализма управляющего этим оборудованием персонала, от грамотности и компетентности людей, отвечающих за безопасность образовательных организаций и учебного процесса, от слаженности их совместной работы с администрацией и педагогическими работниками.

На основе изучения возможных угроз безопасности образовательных организаций нами установлены следующие приоритетные направления деятельности:

- совершенствование нормативно-правового обеспечения комплексной безопасности;
- разработка проектов научно обоснованной нормативной правовой базы по комплексной безопасности;
- совершенствование системы управления комплексной безопасностью образовательных организаций, в том числе, разработка эффективных механизмов управления комплексной безопасностью и распределение функций, обеспечивающих отдельные аспекты комплексной безопасности между должностными лицами образовательных организаций;

- определение показателей и организация системного мониторинга комплексной безопасности образовательных организаций.

Нормативными правовыми актами Минобрнауки России и локальными нормативными и распорядительными актами образовательной организации должны быть закреплены:

- порядок реагирования на информацию о возникновении угроз комплексной безопасности;
- информация о правовых последствиях поданных судебных исках к Образовательной организации, представляющих угрозу безопасности.
- информация от органов прокуратуры о возможных нарушениях представляющих угрозу безопасности
- определение обоснованного и необходимого состава нормативных и методических документов, определяющих порядок проведения работ по созданию (модернизации) системы обеспечения комплексной безопасности образовательной организации в соответствии с требованиями правовых документов федерального и регионального уровней и стандартов по безопасности.

*Статья подготовлена в рамках НИР по проекту государственного задания «Разработка научно-методических основ системы мониторинга состояния безопасности в подведомственных организациях Минобрнауки России в режиме онлайн».*

## Литература

1. Байханов И.Б. Обеспечение безопасности образовательных организаций в ходе реализации проекта «Наша новая школа» // Казанский педагогический журнал, вып. 6-3, 2015. С. 21–23.
2. Аветисьянц Г.Г. Актуальные проблемы обеспечения комплексной безопасности образовательных организаций / Конференциум АСОУ: сборник научных трудов и материалов научно-практических конференций. 2015. № 1. С. 206–209.
3. Загребина Е.И. К вопросу комплексной безопасности образовательных учреждений // Казанский педагогический журнал. 2015. № 1 (108). С. 97–103.
4. Закотнова Е.Ю. Психологическая безопасность и защищенность образовательной среды: факторы риска, угрозы и условия / Закотнова Е.Ю., Корытова Г.С. // Вестник Томского государственного педагогического университета. 2015. № 9 (162). С. 96–102.
5. Петров С. В. Обеспечение безопасности образовательного учреждения. Учеб. пос. / С. В. Петров, П. А. Кисляков. М.: Издательство «Русский журнал», 2010. С.43.
6. Зекиев Э. В., Кабиров Т. Р. Теоретические аспекты пожарной безопасности в образовательных учреждениях // Инновационные педагогические технологии: Мат. IV междунар. науч. конф. (г. Казань, май 2016 г.). Казань: Бук, 2016. С. 53–55.
7. Анিকেва, О. Б. Комплексный подход к проблеме обеспечения безопасности образовательных учреждений / О. Б. Анিকেва // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2011. № 8 (420).
8. Кирдянкина Т.Н. Правовые механизмы обеспечения экстремистской безопасности в системе образования Российской Федерации // Психолого-педагогические вопросы обеспечения социальной безопасности детей и молодежи / V Международная студенческая электронная научная конференция «Студенческий научный форум 2013» / Электронный ресурс: <http://www.scienceforum.ru/2013/151/2189> (дата обращения: 21.02.2017).
9. Комплексная безопасность высшего учебного заведения. Учеб. пос. / Отв. ред. Е. Л. Щесняк, В. Г. Плющиков, В. С. Побываев. М.: РУДН, 2011. 768 с.
10. Дулясова М.В., Маркин В.В. «Безопасный университет» в социально-проектной дискурсе: мониторинг и оценка эффективности // Власть. 2016. № 12. С. 129–135.



# Правовой режим трансграничных объектов (постановка проблемы)

Ершов О. Г., Полежаев О. А.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** объект гражданских прав, недвижимая вещь, унификация норм, гармонизация норм, частное право, публичное право, международное соглашение, вещное право, правовой режим, дозволения, запреты.

**Аннотация.** В работе обосновывается вывод о том, что на уровне теории существует нерешенная проблема правового режима трансграничных объектов. В обоснование данного вывода приводятся на основе анализа норм зарубежного права аргументы о разном понимании права собственности в различных правовых системах; показаны сложности в установлении права собственности на трансграничные объекты в связи с разными подходами в оценке вещи как объекта вещного права, неразработанность конструкции содержания субъективных вещных прав применительно к трансграничным объектам, часть которых расположена в свободных от юрисдикции государств территориях. Показано, что решить проблему правового режима трансграничных объектов не представляется возможным посредством международных межгосударственных соглашений. Предложены направления решения проблемы правового режима трансграничных объектов, в том числе с учетом гражданско-правовой составляющей, включающей обоснование правовой природы трансграничных объектов как объектов гражданских прав, содержания субъективных вещных прав.

DOI: [10.21681/2412-8163-2017-2-59-63](https://doi.org/10.21681/2412-8163-2017-2-59-63)

Потребности международного экономического оборота обусловили появление принципиально новых объектов инфраструктуры, расположение и использование которых выходит за пределы юрисдикции отдельных государств. Мосты, дамбы, плотины, теплотрассы, трубопроводы, и иные сооружения, неразрывно связанные с земельным участком, соединяющие географические объекты различной степени удаленности, но расположенные одновременно на территории различных государств, стали неотъемлемой частью современного мира. Речь идет о так называемых трансграничных объектах, количество которых увеличивается, вследствие чего неизбежно возникает вопрос о их правовом режиме – определении соотношения дозволений, предписаний и позитивных обязываний в регулировании отношений, складывающихся по поводу таких объектов.

В этой части образовался значительный пробел, поскольку на уровне норм права, а также судебной практики пока отсутствуют какие-либо положения, на которые можно ориентироваться

в целях правоприменения. Сложность в том, что трансграничные объекты расположены на территории различных государств, выступают единым целым предметом, и, соответственно, под какую юрисдикцию подпадают возникающие отношения – вопрос, который в рамках права нельзя признать окончательно разрешенным. Правовой режим трансграничных объектов пока не является предметом всестороннего юридического анализа, и в теории отечественного гражданского права исследуется недостаточно. В юридической литературе практически отсутствуют какие-либо упоминания проблем, сопряженных с определением правового режима трансграничных объектов, а также регулирования общественных отношений, связанных с обладанием такими объектами.

Сложность в научном анализе правового режима обусловлена тем, что правовая природа выделенных объектов окончательно не установлена; в теории права отсутствует единый подход в части того, что следует понимать под правовым режимом вообще [1, с. 9–13] и какие режимы могут быть выделены [2, с. 4–10]. Актуальность проблемы право-

<sup>1</sup> Ершов Олег Геннадьевич, кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры гражданско-правовых дисциплин Омской академии МВД РФ, Российская Федерация, г. Омск.

E-mail: [ershov\\_@rambler.ru](mailto:ershov_@rambler.ru)

Полежаев Олег Александрович, аспирант кафедры гражданского права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, Российская Федерация, г. Омск.

E-mail: [fiu.kgp@omsu.ru](mailto:fiu.kgp@omsu.ru)

вого режима трансграничных объектов также можно видеть, если обратить внимание на то, что в разных правовых порядках сложилось разное понимание права собственности на недвижимое имущество.

Например, в законодательстве государств, относящихся к романо-германской правовой семье, основываются на признании существования права частной собственности на любые виды недвижимого имущества, без каких-либо ограничений. В странах общего (прецедентного) права право собственности на «недвижимое имущество» носит сложный характер и находится в постоянном разделенном состоянии. Частное лицо хотя и приобретает значительную власть над недвижимой вещью, однако последняя не может быть охарактеризована как абсолютная, так как часть правомочий (право на изъятие вещи и т.д.) всегда сохраняются за государством [3]. Тем самым право собственности в контексте общего права отличается от права собственности принятого в континентальном праве и напоминает институт расщепленной собственности<sup>2</sup>. Категорией «право частной собственности» оперирует и законодательство КНР, однако применительно к вещам недвижимым оно практически не применяется. По общему правилу, недвижимое имущество является исключительно государственной собственностью (ст. 45–52 Закона КНР «О Вещных правах»<sup>3</sup>). Частные лица не могут являться собственниками земельных участков в принципе, послабления допускаются исключительно в отношении строений. При этом право «частной собственности» на строения лишено значительной части правомочий и устанавливается на срок не более 70 лет, а в последующем переходит государству (ст. 142, 148 Закона КНР «О Вещных правах»). Следовательно, право собственности, известное правовым порядкам, относящимся к семье социалистического права, также отличается от одноименной юридической категории, используемой в континентальном или общем праве.

Изложенное в контексте проблемы правового режима трансграничных объектов не позволяет ответить на вопрос о том, кому должен принадлежать на праве собственности трансграничный объект, если такой объект является недвижимой вещью в силу природы, часть которого находится на территории одного государства, а часть на территории другого. Совершенно очевидно, что возникает возможность предположения о допустимости приме-

нения трансграничных объектов нескольких правовых режимов, которые установлены на территории соответствующих государств. Вместе с тем это приводит к признанию факта возникновения и существования нескольких субъективных прав различного характера и содержания в отношении одного объекта, что в рамках классических канонов теории права должно признаваться недопустимым. В частности, можно обратить внимание на то, когда трансграничный объект одновременно расположен на территории КНР и России. В КНР такой объект будет считаться имуществом недвижимым, однако не может являться объектом права частной собственности, так как элементы инфраструктуры (электросети, мосты, нефте- и газопроводы) являются государственной собственностью (ст. 52 Закона КНР «О Вещных правах»). Частные лица могут обладать последними только на основании ограниченного вещного или обязательственного права. Элементы того же трансграничного объекта, расположенные в России, напротив, будут признаны недвижимостью и могут принадлежать на праве частной собственности любым субъектам права. Получается, что объект один, а регулирование отношений относительно его частей разное, что не соответствует общим теоретическим положениям – относительно одного объекта должно возникать одно по содержанию право; возникновение разных по содержанию прав относительно частей единого объекта недопустимо.

Аналогичным образом, сложно вести речь о правовом режиме трансграничного объекта, если такой объект находится на территории одновременно Германии и Франции, поскольку в этих правовых порядках разное представление об объектах недвижимости. Например, в Германии трансграничный объект не может рассматриваться в качестве отдельного объекта, а считается составной частью земельного участка. Это означает, что юридическое господство над ним будет осуществляться посредством господства над земельным участком (§ 94 ГГУ<sup>4</sup>). В случаях, если трансграничный объект будет возводиться не собственником земельного участка, то объект будет считаться существенной составной частью ограниченного вещного права застройки и принадлежать суперфициарию [4, с. 158–188]. Вещное право застройки и обязательственное право аренды являются единственными способами изменения действия императивного принципа приращивания. Использование права аренды могло бы позволить признать трансграничный объект самостоятельным объектом гражданских прав, однако настоящее право используется

<sup>2</sup> Гражданское и торговое право зарубежных стран. Учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. 383 с.. С.44.

<sup>3</sup> См.: Закон КНР «О Вещных правах» от 16 марта 2007 г. // <http://www.legal> (дата обращения 10.10.2016 г.).

<sup>4</sup> См.: Гражданское Уложение Германии (пер. с нем.) / науч. ред. А.Л. Маковский. М.: Волтерс Клувер, 2006. 816 с.

для возведения исключительно временных (некапитальных) строений, которые приобретают режим движимого имущества [5, с. 124–145], что противоречит изначальной природе трансграничного объекта как объекта недвижимости. Во Франции, напротив, трансграничный объект должен признаваться самостоятельным объектом права и отнесен к недвижимости (ст. 517 ФГК<sup>5</sup>). В связи с этим, если отсутствует единый подход в определении объекта права, который географически связывает территории разных государств, то как можно вести речь об установлении и содержании отдельных субъективных прав и определенности правового режима?

Проблема установления правового режима становится еще более трудноразрешимой, если возникает невозможность определения юридически трансграничного объекта вообще. Например, некоторые трансграничные объекты географически частично расположены на территориях свободных от юрисдикции государств (нейтральные воды (свободное море) и нейтральные территории), где должны применяться исключительно нормы международного права. Проблема в том, что на свободных территориях национальное законодательство того или иного государства не применяется, а международное право не содержит норм, способных урегулировать отношения, связанные с обладанием и использованием трансграничных объектов. Образовавшийся пробел правового регулирования фактически существующих отношений по поводу использования трансграничных объектов на нейтральных территориях не позволяет точно определить юридическую природу и содержание субъективного гражданского права, гражданско-правовые способы защиты субъективного права и, как следствие, не вносит какой-либо ясности в решении проблемы правового режима.

Следует отметить, что нормами только публичного права, международного частного права или нормами права отдельного государства разрешить проблему правового режима трансграничных объектов не представляется возможным.

Во-первых, конкретные международные соглашения, которые обычно заключаются между государствами, связывают юридически только эти государства, регулируют относительные отношения и необязательны для государств, не являющихся участниками такого соглашения. Во-вторых, возможные подобные отдельные соглашения по трансграничным объектам носят комплексный характер, однако в основном содержат публично-правовые компоненты, которые связаны с порядком размещения объектов (дачи согласия отдель-

ного государства на использование своей территории) и установлением новых границ государств. Но вопросы частноправового регулирования отношений по трансграничным объектам практически не раскрываются в связи с разными подходами в отдельных государствах к пониманию основных институтов частного права. В-третьих, заключая соглашение по трансграничному объекту, государства свободны в определении юридического содержания такого соглашения, наделены правом самостоятельно установить правовой режим. Вместе с тем может возникнуть ситуация, когда одинаковые по природе трансграничные объекты будут иметь принципиально разные правовые режимы, что нельзя признать удовлетворительным, поскольку это не способствует унификации и гармонизации правовых норм. Различия в содержании субъективных прав на трансграничные объекты неизбежно окажет влияние на условия и пределы осуществления субъективных прав, основания возникновения, изменения или прекращения прав, способы защиты, распределение рисков, несение бремени ответственности и т. д.

Учитывая изложенное, проблема правового режима трансграничных объектов является как никогда актуальной для юридической науки. И в первую очередь речь должна идти о науке гражданского права. Это обусловлено тем, что деятельность по созданию, использованию и обладанию трансграничных объектов связана с развитием имущественных отношений, которые входят в предмет гражданско-правового регулирования. Например, трансграничные объекты создают частные лица, обладающие свободой воли, самостоятельностью, юридическим равенством, действующие на эквивалентных началах. Деятельность по созданию трансграничных объектов сопровождается вложением значительных, в том числе, возможно, частных инвестиций, что немислимо без надлежащей защиты последних. Выполнение функции защиты инвестиций возможно в сфере гражданского права, так как оно имеет своей целью гарантировать неприкосновенность собственности и защиту частного интереса. Тем самым лица, создающие, обладающие или использующие трансграничные объекты, в первую очередь руководствуются собственными частными интересами, защита которых есть основная задача частного (гражданского) права [6, с. 309], а сами трансграничные объекты могут быть охарактеризованы как имущество или объекты гражданских прав.

Решение проблемы правового режима трансграничных объектов также может быть признано необходимым по следующим основаниям. С.С. Алексеев очень точно заметил, что действие

<sup>5</sup> См.: Французский гражданский кодекс: учебно-практический комментарий. М.: Проспект, 2008. 752 с.

механизма правового регулирования отношений реализуется через комплексы юридических средств – правовые режимы. Значение правового режима в том, что он должен быть подобран оптимально для решения соответствующей задачи и регулирования отношений, выражать степень жесткости юридического воздействия, допустимый уровень активности субъектов [7, с.372–375]. В настоящее время потребность в трансграничных объектах существенна, но оптимальное сочетание юридических средств для регулирования отношений, связанных с созданием трансграничных объектов и их использованием, пока не предусмотрено; должная степень необходимой жесткости юридического воздействия не определена как на уровне правовой теории, так и рамках нормативного выражения юридической конструкции трансграничного объекта. Допустимый уровень активности хозяйствующих субъектов при создании и использовании трансграничных объектов остается непонятным.

Если исходить из того, что трансграничные объекты должны быть отнесены к объектам гражданских прав в силу того, что, по сути, представляют недвижимую вещь по природе, тогда особенности правового режима объектов гражданских прав должны оказывать влияние на формирование субъективных гражданских прав и обязанностей лиц, вступающих в отношения. От правового режима зависит вид и степень юридической связи, возникающей между объектом и субъектом права, содержание субъективного права, юридические факты, обуславливающие возникновение и прекращение права, а также содержание правоотношений, касающихся объектов гражданских прав, в состояниях статики или динамики. Это означает, что юридический анализ общественных отношений, связанных с трансграничными объектами, не может быть объективным, обоснованным, достоверным и последовательным до тех пор, пока не будет определен правовой режим упомянутых объектов, а также их юридическая специфика и правовая природа.

Именно правовой режим есть порядок регулирования, который выражен в многообразном комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание дозволений, запретов и позитивных обязываний и создающий особую направленность регулирования. Особенность в том, что в рамках каждого режима одна из выделенных трех составляющих (дозволения, запреты или позитивные обязывания) выступает основной и тем самым задает специфическую направленность правового регулирования [7, с.372]. Это предопределяет необходимость выбора типа правового регулирования – обще дозволительного, или разрешительного. При-

нительно к трансграничным объектам в настоящее время тип регулирования также окончательно не определен. Пока лишь очевидно, что отправной точкой в исследовании правового режима трансграничных объектов является необходимость получения верного знания о природе таких объектов, в том числе как объектов гражданских прав. Если гражданско-правовая природа трансграничного объекта будет доказана, тогда появляется возможность вести речь о границах дозволенного поведения хозяйствующих субъектов в рамках осуществления субъективных гражданских прав. Рассуждения в этой плоскости позволят установить цели правового режима трансграничных объектов, надлежащим образом провести нормативно-правовое закрепление правового режима, обосновать особый порядок регулирования отношений, создать благоприятные условия удовлетворения интересов как отдельных субъектов общества, так и общества в целом (обеспечить баланс интересов), выявить структуру правового режима, что в полной мере соответствует сущностной характеристике правового режима, отмеченной в литературе [1, с. 9–13]. Кроме этого, появляется возможность охарактеризовать правовой режим трансграничных объектов по отраслевой принадлежности, юридической природе, типу правового регулирования и т. д.

В то же время отметим, что исключать из правового режима трансграничных объектов гражданско-правовую составляющую не следует. Именно эта составляющая ярко выражена при создании и использовании трансграничных объектов, она нуждается в глубоком научном анализе и осмыслении. Прежде всего, если трансграничный объект по природе относится к недвижимости, а значит, должен признаваться вещью, то закрепление юридического господства субъекта права над вещами мыслится в плоскости вещного права, источником которого является исключительно закон. Только закон, в силу принципов «закрытого перечня» и «принудительной типизации» вещных прав, способен установить границы, содержание и характер права, устанавливающего юридическую связь между субъектом права и вещью, а также осведомить всех третьих лиц о пределах дозволенных и запрещенных действий.

С другой стороны, нельзя исключать того, что решение проблемы правового режима трансграничных объектов может связано с областью международного нормотворчества и принятием единого акта (конвенции), исчерпывающим образом устанавливающего правовой режим таких объектов (при учете объективно существующих юридических признаков трансграничного объекта как объекта права), а также определяющего со-

держание гражданских прав и способы защиты их защиты. В последнем случае необходимо обратить внимание, что при создании трансграничных объектов существует как частный, так и публичный интерес, что предопределяет необходимость системной увязки норм частного и публичного права.

Изложенные выше рассуждения позволяют сделать вывод о том, что проблема правового

го режима трансграничных объектов актуальна и нуждается в глубоком изучении. Без решения этой проблемы обеспечить надлежащее правовое регулирование отношений, связанных с созданием и использованием трансграничных объектов, не представляется возможным.

### **Литература**

1. Беляева Г.С. К вопросу о сущности правового режима // Государственный советник. 2014. № 3. С.9–13.
2. Беляева Г.С. К вопросу о классификации правовых режимов // Актуальные проблемы российского права. 2012. № 2. С. 4–10.
3. Тягай Е.Д. Сложноструктурные модели права собственности в США : автореф. дисс. кандидата юрид. наук. М., 2011. 26 с.
4. Митилино М. И. Право застройки. Опыт цивилистического исследования института. Киев, 1914. 323 с.
5. Емелькина И.А. Природа права на строение, возведенное на чужом земельном участке, в свете изменения гражданского законодательства о вещном праве // Вестник гражданского права. 2012. № 6. С. 124–145.
6. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М.: Статут, 2013. 351 с.
7. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 712 с.



# Абсентеизм в системе городского самоуправления в России: историко-правовой аспект

Савичев А.А.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** городская дума, выборы, избирательная система, гласные думы, политические права, самодержавие, избирательный разряд, избирательная кампания, электоральная активность.

**Аннотация:** Статья посвящена исследованию основных факторов низкой электоральной активности избирателей на городских выборах в Российской империи в период действия Городового положения 1870 года. Абсентеизм рассматривается автором как государственно-правовое явление, выражающееся не только в форме избирательной пассивности, но и в форме уклонения избранных членов органов представительной власти от исполнения своих полномочий. В исследовании приведены соответствующие статистические данные по избирательной явке и посещаемости гласными заседаний Московской городской думы в период действия Закона 1870 года. Предпринята попытка установить причины пассивности гласных городских дум в рассматриваемый исторический период. Автор приходит к выводу о том, что как электоральная пассивность горожан, так и низкая активность гласных городских дум были предопределены комплексом социально-экономических и политико-правовых факторов.

DOI: 10.21681/2412-8163-2017-2-64-67

Одним из наиболее значимых преобразований периода буржуазных реформ второй половины XIX в. является городская реформа 1870 г. Городское общественное управление, введенное в России, выступало принципиально новым институтом, имевшим демократическую природу в условиях сохранения самодержавия. Одним из важнейших достижений преобразования 1870 г. являлись выборы в органы городского самоуправления — в думы и управы. Массовые избирательные кампании с закрытой баллотировкой для России были делом новым.<sup>2</sup> С введением в 1870 году нового Городового положения царское правительство упразднило сословный принцип и городские избирательные кампании стали базироваться на имущественном цензе, который выражался в участии представителей электората в платежах городских сборов.<sup>3</sup>

Участвовать в избрании гласных по Закону 1870 года имел право любой из городских обывателей, независимо от принадлежности к тому или иному сословию при соблюдении следующих условий: 1) необходимо было быть русским подданным; 2) требовалось достичь 25-летнего возраста; 3) нужно было, как отмечалось ранее, владеть на

праве собственности на территории города недвижимым имуществом либо содержать торговое или промышленное заведение, с которых уплачивались соответствующие городские сборы; 4) необходимый срок проживания в городе составлял 2 года; 5) потенциальный избиратель должен был не иметь недоимок по городским сборам.

Для производства выборов в гласные учреждались три Избирательных собрания, каждое из которых выбирало одну треть от общего числа гласных. С этой целью жители города вносились в избирательные списки в той последовательности, в какой они располагались по суммам причитающихся с каждого из них сборов в городскую казну. Далее избиратели из конкретного списка делились на три разряда (категории). В первый разряд попадали лица, которые являлись плательщиками наиболее крупных сумм сборов, представляя тем самым одну треть всех городских налогов с избирателей. Во вторую категорию включались следующие за лицами из первого разряда избиратели, на долю которых также приходилась одна треть городских сборов. В третью же — все остальные избиратели. Последняя группа состояла из самых мелких налогоплательщиков и была наиболее многочисленной, первая же включала в себя совсем незначительное число крупнейших городских налогоплательщиков. Соответственно второй разряд был представлен средними налогоплательщиками. Каждая категория суммарно вносила в городской бюджет 1/3 всех сбо-

<sup>2</sup> Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX века. / Правительственная политика. Под ред. Р. Ш. Ганелина. Ленинград, «Наука», 1984, с. 51.

<sup>3</sup> Виноградов В.Ю. Московское городское самоуправление: генезис, развитие, основные черты. - М.: ЭКОН-ИН-ФОРМ, 2005, с. 70.

<sup>1</sup> Савичев Алексей Аркадьевич, научный сотрудник Научно-исследовательского отдела ФБУ НЦПИ при Минюсте России, Российская Федерация, г. Москва, Российская Федерация.  
E-mail: ucx7801@mail.ru

ров и избирала 1/3 гласных городской думы. Таким образом, очевидна несоразмерность трех названных разрядов по численности избирателей и, как следствие, избиратель первого разряда получал максимальное представительство в думе, а представительство лиц из третьей группы было наименьшим.

Несмотря на либеральное начало проведенной реформы, горожане не принимали активного участия в решении вопросов городской жизни. Прежде всего, это проявляется в низкой явке на городских выборах. Приведем соответствующие данные по Москве и Санкт-Петербургу.

Сведения, отраженные в таблице, позволяют, так или иначе, вести речь о высоком уровне абсен-

безусловно, вело к значительному снижению интереса к выборам у городского населения.

В качестве еще одного важного фактора, предопределявшего рост абсентеизма, можно рассматривать интенсивное капиталистическое развитие городов России, их торгово-промышленный рост. Во второй половине XIX столетия при сложившейся в городах избирательной системе экономическая выгода отдельных категорий горожан зачастую вступала в своего рода противоречие с их политическими интересами. Так, В.В. Галахов приводит следующие сведения. В 1890 г. владелец шелковой фабрики Бирюков заявил, что сумма его оборота составляет 4000 руб., в то время как податное при-

Год выборов	Москва *		Санкт-Петербург **	
	Число избирателей	Участвовали в выборах	Число избирателей	Участвовали в выборах
1872	17427	581	-	-
1873	-	-	18590	1411
1880	22394	1097	-	-
1881	-	-	17760	2730
1884	19892	1236	-	-
1885	-	-	16140	3955

\*Писарькова Л.Ф. Городские реформы в России и Московская дума. / Писарькова Л.Ф. – М.: Новый хронограф : АИРО-XXI, 2010. – 752 с. – (Серия «Российское общество. Современные исследования»). С. 134.

\*\*Нардова В.А. и колл. авт. Петербургская городская дума 1846-1918. «Лики России». Санкт-Петербург, 2005. – 554 с. – С. 50.

теизма в системе городского самоуправления на данном историческом этапе. Низкая электоральная активность горожан была предопределена несколькими факторами. Одной из главных причин, обуславливавших эту тенденцию, была неготовность российского общества к непосредственному участию в демократических процессах, связанных с формированием своих представительных органов (пускай и на уровне местного самоуправления) в условиях сохранения самодержавия, традиционно предполагавшего централизованное управление. Кроме того, низкая явка объясняется недостатками избирательной системы, выразившимися в минимальном представительстве в городской думе избирателей третьего разряда, которые выбирали 1/3 гласных, как и две другие, гораздо меньшие по численности группы горожан. В силу того, что третий разряд включал в себя максимальное число избирателей, возникали организационные трудности проведения выборов: имели место проблемы с помещением, нехваткой оборудования и т.п.<sup>4</sup> Все это,

существование оценило его в 25000 руб. Фабрикант Бочаров заявил о сумме оборота в 53482 руб., сумма же, назначенная к оплате, составила 180000 руб.<sup>5</sup> Занижение соответствующих сумм можно объяснить стремлением хозяйствующих субъектов платить более низкие налоги. Вместе с тем, маловероятно, что многие из них задумывались о том, что в такой ситуации могут пострадать их политические права. Ведь при действовавшей избирательной системе от величины налоговых платежей напрямую зависели избирательные права горожан. Чем больше была сумма платежей налогоплательщика, тем больше был объем его политических прав. Предположим, что если промышленник или торговец, достигал соответствующей цели и в итоге платил меньший сбор, то он мог переместиться из первого избирательного разряда (объединявшего наиболее крупных налогоплательщиков и имевшего наибольшее

ответственной истории. Выпуск 4. - М.: Изд-во РАГС, 1997, с. 92.

<sup>5</sup> Галахов В. В. Некоторые вопросы изучения статистических материалов промыслового обложения. 1885—1898 гг. В кн.: Исторические записки: Сборник статей. Вып. 109 / Акад. наук СССР, Ин-т истории; ред. А. М. Самсонов. - Москва: Наука, 1983. - С. 238-262. - С. 259.

<sup>4</sup> Улумбелашвили Е.Г. Деятельность московского городского общественного управления (1862-1892 гг.). / Проблемы отече-

представительство в городской думе) во второй или вовсе в третий. Тем не менее, как уже было сказано, владельцы торгово-промышленных заведений в этих случаях, скорее всего, не были озабочены объемом своих избирательных прав. Экономический интерес, что вполне предсказуемо в условиях капиталистического роста городов, стоял для них на первом месте. В то же время, следует отметить, что в такой ситуации горожане не выбывали из сферы политического участия полностью. Возможность реализовать свои политические права у них сохранялась, но в более ограниченном виде. Тем не менее, сомнительно, что активность таких горожан на выборах была высока.

Таким образом, описанные тенденции свидетельствуют о сильном влиянии на городское самоуправление в данный период такого распространенного фактора абсентеизма, как рост индивидуалистических настроений. Этот фактор подразумевает появление приоритетных для человека сфер деятельности, когда политика как сфера общественно-го уходит на второй план. [1, с. 215]

Абсентеизм рассматривается многими исследователями как явление политической жизни общества, связанное лишь с электоральной пассивностью. [1, с. 215; 2, с. 43] Тем не менее, абсентеизм в политике может проявляться не только в форме неучастия в выборах. В рассматриваемый исторический период в системе городского самоуправления невысокой была и активность многих членов городских дум, формировавшихся по результатам избирательных кампаний. Абсентеизм со стороны гласных выражался в высоком проценте их неявки на заседания дум. Приведем соответствующие сведения по городу Москве. Общее число членов Московской городской думы составляло 180 гласных.

Из приведенных в таблице сведений видно, что неявка гласных на заседания Московской городской думы на данном историческом этапе была высока. Таким образом, абсентеизм в системе городского самоуправления в период действия Закона 1870 г. имел место не только на стадии формирования органов городского общественного управления, но и в процессе их непосредственного функционирования. Можно предположить, что абсентеистское поведение гласных было обусловлено их прохладным отношением к городскому самоуправлению, формировавшемуся у них в условиях строгого административно-полицейского надзора (согласование многих решений по вопросам городского хозяйства с органами полиции); дефицита финансовых ресурсов; несоразмерности финансовых возможностей городов с объемом возлагаемых на них задач в области благоустройства, здравоохранения, образования и т.п.

Год	Общее число заседаний Городской Думы в течение года	Число гласных, посетивших менее 1/3 заседаний
1876	29	100 (менее 10 посещений)*
1878	43	80 (менее 14 посещений)**
1880	38	96 (менее 12 посещений)***
1883	42	73 (менее 14 посещений)****

\* Список гласных с указанием числа посещений каждым из них заседаний Городской Думы в 1876 году. Типо-Литография С.П. Архипова и К°. Москва, 1876. – 5 с. – С. 1-5.

\*\* Список гласных с указанием числа посещений каждым из них заседаний Московской Городской Думы в 1878 году. Типо-литография С.В. Гурьянова. Москва, 1878. – 4 с. – С. 1-4.

\*\*\* Список гласных с указанием числа посещений каждым из них заседаний Московской Городской Думы в 1880 году. Типография М.П. Щепкина. Москва, 1880. – 4 с. – С. 1-4.

\*\*\*\* Список гласных с указанием числа посещений каждым из них заседаний Московской Городской Думы в 1883 году. Москва, 1883. – 4 с. – С. 1-4.

Более того, Городовое положение 1870 года не закрепляло каких бы то ни было правил посещения гласными думских заседаний. В связи с этим можно вести речь о пробеле в действовавшем законодательстве, создававшем условия для потенциально безответственного отношения многих гласных к своей работе. Интересный пример по рассматриваемой проблеме приводит Н.И. Биюшкина. На фоне абсентеистского поведения членов Нижегородской городской думы гласный А.А. Зарубин выступал с предложением считать гласных, не прибывших по приглашению на два заседания подряд, отказавшимися от исполнения своих обязанностей. Вместо них предлагалось приглашать кандидатов. При этом указывалось на необходимость размещения полной информации о таких случаях, как и о посещаемости гласными думских заседаний в целом, в местной прессе. За счет таких мер А.А. Зарубин предлагал повысить посещаемость гласными заседаний думы, что увеличивало бы пользу для городского хозяйства. В результате данная инициатива, не найдя поддержки со стороны других гласных, была отклонена.<sup>6</sup>

Ситуация существенно изменится лишь в результате проведения городской контрреформы 1892 года, когда обязанность посещения гласными заседаний думы была закреплена законодательно. Статья 60 Городового положения 1892 года устанавливала перечень уважительных причин пропуска заседаний: прекращение сообщений; болезнен-

<sup>6</sup> Биюшкина Н.И. Ограничительно-охранительные отношения в сфере местного самоуправления в Российском государстве в 80 – 90-е гг. XIX в. «Nota Bene» Медиа Трейд. Москва, 2011. – 183 с. – С. 78-79.

ное состояние, препятствующее выходу из дома; тяжкая болезнь или смерть кого-либо из близких родственников; особые занятия по государственной службе, засвидетельствованные в установленном порядке. За отсутствие на заседании по неуважительным причинам статья 61 предусматривала взыскания, установленные статьей 1440<sup>1</sup> Уложения о наказаниях 1885 года (со включением статей по Продолжениям 1912, 1913 и 1914 годов). В случае правонарушения в первый раз – устанавливалось наказание в виде замечания от председателя; во второй раз – денежное взыскание до 75 рублей; в третий раз – сверх такого же денежного взыскания исключение из думы на весь выборный срок вплоть до следующих выборов.

Обобщив изложенное, можно сделать следующие выводы. Абсентеизм в период действия Городового положения 1870 г. был характерен не только

избирателям, но и сформированным по результатам выборов структурам городского самоуправления. Основными причинами электорального абсентеизма были неготовность горожан к участию в управлении городом в условиях сохранения самодержавия с традиционно централизованным государственным управлением; дисбаланс представительства интересов трех избирательных разрядов в городских думах; организационные трудности проведения выборов; рост индивидуалистических настроений горожан. Главными же факторами низкой политической активности гласных городских дум выступали, совокупность организационных и финансовых барьеров, препятствовавших эффективной работе структур городского самоуправления – с одной стороны; и формальная юридическая безответственность гласных – с другой.

### Литература

1. Арина К.И. Абсентеизм в политике: причины и последствия. // Ученые записки Казанского университета. Серия Гуманитарные науки. № 1, том 156, 2014. – С. 214-220.
2. Беляев А.Ю., Тарасов Е.Н. Тенденция абсентеизма в современном российском обществе. // Власть. № 5, 2013. – С. 43-45.



# ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES

## AN ACADEMIC AND PRACTICAL DIALOGUE ABOUT LAW AND ITS APPLICATION

*V. Astanin, V. Pligin*

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

*E-mail: astaninvv@rambler.ru*

*Vladimir Pligin, Ph.D. in Law, Associate Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Russian Federation, Moscow.*

**Keywords:** *law, law enforcement, legal cynicism, legal culture, law-making, statutory laws, municipal formations, legal education and jurisprudence, legal information systems, professional community of attorneys, research studies, blockchain.*

**Abstract.** *Reasonings, evaluations, forecasts concerning modern problems of jurisprudence and legal practice and their trends that have taken shape in the course of discussion between the authors of this paper are presented in the paper. This allowed to give the results of what initially was meant to be an interview the form of a dialogue whose contents has take the shape of a research paper. It combines elements of informativeness, novelty, practical and theoretical importance of topics and issues discussed concerning topical spectra of the current state and development of domestic jurisprudence that seldom find their expression in academic research journals. The unanimity of the authors' opinions on the issues of ensuring the quality of municipal law-making, legal consciousness of law-makers and law enforcers, topicality and necessity of new provisions in law allowing to ensure the implementation of the principle of adversary proceedings, the needs of development of legal education and jurisprudence became an expression of the authors' being in tune as regards many provisions set forth in the paper.*

**DOI:** [10.21681/2412-8163-2017-2-04-12](https://doi.org/10.21681/2412-8163-2017-2-04-12)

## DECONSTRUCTION OF THE BALANCE OF PRIVATE AND PUBLIC INTERESTS

*S. Khorunzhii*

*Sergei Khorunzhii, Ph.D. in Law, Assistant Professor at the Department of Civil Law and Civil Process of the Law Faculty of Voronezh State University, Assistant Professor at the Department of Constitutional and Administrative Law of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Voronezh branch), Russian Federation, Voronezh.*

*E-mail: snhor@mail.ru*

**Keywords:** public law and private law principles, private and public interests, Derrida, evolutive interpretation, justice, legality, evolutiveness of the interpretation of the Constitutional Court of the Russian Federation.

**Abstract.** Constitutional elements of balance of public law and private law principles in the current laws are considered in the paper, methodological aspects of applying deconstruction in jurisprudence as an independent line of research put forward by Jacques Derrida are examined. It is pointed out that the deconstruction of the text of law does not resolve itself to its analysis, it is a necessary condition for identifying the contents of law of "today", a modern understanding of what shall be considered just and legal. The author analyses — as a form of application of deconstruction in law — the specific features of evolutive interpretation as exemplified by the court practice of the Constitutional Court of the Russian Federation. The conclusion is made that the deconstruction (re-construction) of current standards of law is an additional tool that allows to ensure a full protection of public and private interests.

**DOI:** [10.21681/2412-8163-2017-2-04-12](https://doi.org/10.21681/2412-8163-2017-2-04-12)

### References

1. Avtonomova N.S. *Filosofskii iazyk Zhaka Derrida*, M., 2011.
2. Derrida Zh. *Pozitsii*. M., 2007.
3. Kovler A.I. *Evolutivnoe tolkovanie evropeiskoi konventsii po pravam cheloveka: vozmozhnosti i predely*. *Evropeiskii Sud po pravam cheloveka kak sub'ekt tolkovaniia*, Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia, 2016, No. 3, pp. 92-100.
4. Smirnova N.M. N.S. Avtonomova. *Filosofskii iazyk Zhaka Derrida*, *Voprosy filosofii*, 2013, No. 6, pp. 181-186.
5. Khorunzhii S.N. *Obespechenie balansa interesov kak zadacha organov gosudarstvennoi vlasti*, *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2017, No. 2, pp. 29-33.
6. Chestnov I.L. *Postklassicheskaia teoriia prava*, monografiia, SPb., 2012.
7. Shtegmaier V. *Dekonstruksiia i germenektika*. K diskussii o razgranichenii, *Germenektika i dekonstruksiia*, pod red. Shtegmaiera V., Franka Kh., Markova B. V., SPb., 1999.
8. Derrida J. *Force of Law. The Mystical Foundation of Authority*, *Acts of Religion*, edited by Gil Anidjar, London, 2002.
9. Schlag P.A. *Brief Survey of Deconstruction*, *Cardozo L. Rev.* 2005, vol. 27:2.

## ON THE FEASIBILITY OF USING FOREIGN EXPERIENCE IN ENSURING THE QUALITY OF FREE LEGAL AID IN THE RUSSIAN FEDERATION

*O. Chumakova*

*Ol'ga Chumakova, Ph.D. in Law, Associate Professor at the Department of Administrative and Financial Law, Director of the Law School Clinic of the All-Russian State University of Justice (The Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation), Russian Federation, Moscow.*

*E-mail: [chumakova-ov@yandex.ru](mailto:chumakova-ov@yandex.ru)*

**Keywords:** procedures for ensuring the quality of free legal aid in foreign countries, criteria for assessing the quality of free legal aid, quality standards, government and non-government free legal aid systems, complaints about the actions (failure of action) of lawyers, Ministry of Justice of the Russian Federation, lawyers' rules of professional conduct.

**Abstract.** Procedures for ensuring the quality of free legal aid in foreign countries are described by the author. Arguments on the need to adapt the experience of foreign countries to the specific features of the domestic legal system are brought forward. The author proposes to work out criteria for assessing the quality of free legal aid for our country. Different variants of assessing the quality of the lawyer's work are put forward. In the author's opinion, indicators for each quality criterion should be established. Before working out the criteria for assessing the quality of free legal aid for our country we should first define what a legal service is, what it is needed for, and identify its components. It is necessary to develop and adopt the standards of work for participants of government and non-government free legal aid systems for different kinds of cases falling under free legal aid programmes. In order to assess the quality of the lawyer's work considering the results obtained by the customer,

*a comprehensive evaluation of the whole process of rendering free legal aid should be carried out. It is proposed to introduce additional information fields containing the number of complaints about the actions (failure of action) of lawyers participating in the government free legal aid system and their types, in the report forms developed by the Ministry of Justice of the Russian Federation. That will allow to determine the criteria according to which the services rendered by the lawyers do not satisfy the customers.*

**DOI: 10.21681/2412-8163-2017-2-13-18**

#### References

1. Foundation Viadicté. Working on quality: rightfully satisfied, July 2005.
2. Legal services commission, FOCUS, Issue 47.P.3, tsitirovano po izdaniuu "Dostup k pravosudiiu i subsidiruemaia iuridicheskaia pomoshch': analiz mezhdunarodnogo i rossiiskogo opyta. Sbornik materialov", M.: OOO "Variant", 2010, 288 pp., p. 151.
3. Legal services commission, URL: [http://www.legalservices.gov.uk/public/qualiti\\_mark.asp](http://www.legalservices.gov.uk/public/qualiti_mark.asp)
4. Dostup k pravosudiiu i subsidiruemaia iuridicheskaia pomoshch': analiz mezhdunarodnogo i rossiiskogo opyta. Sbornik materialov, M.: OOO "Variant", 2010, 288 pp., p. 142.
5. Informatsionnoe pis'mo Soveta Advokatskoi palaty Sankt-Peterburga ot 24 noiabria 2009 g., Vestnik advokatskoi palaty Sankt-Peterburga, No. 1, 2010.

## SPECIAL FEATURES OF COMPETITIVENESS OF UNIONS OF CONDOMINIUM OWNERS' ASSOCIATIONS

*D. Andrianova*

*Dar'ia Andrianova, Ph.D. in Law, Head of the Research and Methodology Department of the Federal State-Funded Institution "Scientific Centre for Legal Information of the Ministry of Justice of the Russian Federation", Russian Federation, Moscow.*

*E-mail: 9150610614@mail.ru*

**Keywords:** *public utilities, apartment building management, competitive environment, competition in the field of apartment building management, licensing of management organisations, unions (associations, groups) of condominium owners' associations, non-profit organisation, subsidiary responsibility, information system for public utilities.*

**Abstract.** *The issue of expedience and lawfulness of apartment building management by unions (associations, groups) of condominium owners' associations is considered in the paper through the prism of competitiveness of these organisations and other ways of management laid down in the housing law. Developing a healthy competitive environment in the field of apartment building management is needed in order to grant the premises owners the right to choose the most advantageous management organisations of different business entity types provided for in the law. The development of market relations in any sphere of activity strongly depends on the state of competitiveness on the corresponding market. Analysing the apartment building management market, the author comes to the conclusion that the housing law in that field is imperfect, validly pointing out a need to prohibit the activity of apartment building management by unions of condominium owners' associations.*

**DOI: 10.21681/2412-8163-2017-2-25-28**

#### References

6. Andrianova D.V. Problemy neopredelennosti kategorii "nedobrosovestnaia konkurentsia" v sfere upravleniia mnogokvartirnymi domami, Semeinoe i zhilishchnoe pravo, 2015, No. 4, pp. 23-25.
7. Izmailov R.R. Pravovye problemy litsenzirovaniia deiatel'nosti po upravleniiu mnogokvartirnymi domami, Aktual'nye problemy rossiiskogo prava, 2016, No. 4, pp. 137-142.
8. Novikov V.V., Razvorotneva S.V., Frolova O.E. Mnogokvartirnyi dom: kak effektivno upravliat' svoim domom i reshat' voznikaiushchie problemy, M.: Redaktsiia "Rossiiskoi gazety", 2016, vyp. 10, 176 s.
9. Pozdnysheva E.V., Sinitsyn S.A. Sootnoshenie metodov gosudarstvennogo regulirovaniia i samoregulirovaniia, Zhurnal rossiiskogo prava, 2016, No. 11, pp. 71-79.

# COORDINATION OF ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES IN COMBATING ENVIRONMENTAL CRIME BY ENVIRONMENTAL PROSECUTORS

*D. Dobretsov, N. Igonina, M. Kakitelashvili*

*Denis Dobretsov, Ph.D. in Law, Leading Researcher at a division of the Research Institute of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, Russian Federation, Moscow.  
E-mail: denisdobretsov@mail.ru*

*Nadezhda Igonina, Ph.D. in Law, Head of a division of the Research Institute of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, Russian Federation, Moscow.  
E-mail: igonadezhda@yandex.ru*

*Mikhail Kakitelashvili, Ph.D. in Law, Leading Researcher at a division of the Research Institute of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, Russian Federation, Moscow.  
E-mail: mmk2010@yandex.ru*

**Keywords:** *state of legality, natural resources, incidence of environmental offences, specialised environmental prosecutor's offices, forms of coordination, agreements on cooperation.*

**Abstract.** *The purpose of this paper is to develop proposals for raising the efficiency of prosecution bodies' work for coordinating the activities of law enforcement agencies in combating environmental crime.*

*Environmental offences are widespread and pose a threat not only to the environment and population but to the national security of the country as well. Law enforcement agencies identify and solve mostly obvious encroachments on natural resources committed by marginalised singletons whereas organisers of criminal groups being part of international criminal networks setting up illegal harvesting, processing, and sale of fine wood, valuable fish, rare minerals, rare, threatened, and endangered animals and plants, their parts and derivatives, are very seldom brought to trial. In the opinion of the authors, these problems attest to major shortcomings in combating environmental crime. It is noted that the relative efficiency of specialised environmental prosecutor's offices is higher than that of territorial prosecutor's offices.*

*Based on the analysis of the current law enforcement practice the authors come to the conclusion that raising the status of prosecution bodies allows a more efficient coordination of the activities of law enforcement agencies in combating environmental crime by the said prosecution bodies. In conclusion, proposals are put forward to create a system of specialised environmental prosecutor's offices with the rights of prosecutor's offices of the subject of the Russian Federation, including the Azov and Black Sea, Amur, Arctic environmental prosecutor's offices.*

**DOI: 10.21681/2412-8163-2017-2-29-35**

## References

1. Vinokurov A.Iu. Aktual'nye voprosy organizatsii i deiatel'nosti prokuratury: izbrannye stat'i, M., 2012.
2. Dobretsov D.G. Monitoring prestupnosti v sfere okhrany i ispol'zovaniia ob'ektov zhitvnogo mira, Monitoring pravoprimereniia, No. 2 (19), 2016, pp. 68-76.
3. Kakitelashvili M.M. Koordinatsiia deiatel'nosti pravookhranitel'nykh organov po bor'be s prestupnost'iu v lesnoi sfere, Problemy koordinatsii prokurorom deiatel'nosti pravookhranitel'nykh organov po bor'be s prestupnost'iu: sb. materialov kruglogo stola 29.04.2015, M.: Akademiia General'noi prokuratury RF, 2015, 128 pp., pp. 98-102.
4. Kobzarev F.M. Otsenka effektivnosti koordinatsionnoi deiatel'nosti prokuratury po bor'be s prestupnost'iu, Zakonnost', 2014, No. 11, p. 20.
5. Koordinatsiia prokuraturoi deiatel'nosti pravookhranitel'nykh organov po bor'be s prestupnost'iu: monografiia, K.I. Amirbekov, V.K. Artemenkov, T.A. Bogoliubova [i dr.], pod obshchei red. F.M. Kobzareva, Akademiia General'noi prokuratury RF, M.: Prospekt, 2016, 256 pp.
6. Kriminologii: uchebnik, A.I. Dolgova, 4-e izd., pererab. i dop., M.: Norma, 2016, 368 pp.
7. Nastol'naia kniga prokurora, pod obshch. red. S.G. Kekhlerova, O.S. Kapinus; nauch. red. A.Iu. Vinokurov, M.: Izdatel'stvo Iurait, seriia: Nastol'naia kniga spetsialista, 2012.

8. Sostoianie zakonnosti i pravoporiadka v Rossiiskoi Federatsii i rabota organov prokuratury. 2014 god: inform.-analitich. zapiska, pod obshch. red. O.S. Kapinus, M.: Akademiia General'noi prokuratury RF, 2015.
9. Starshinov M.E. Monitoring sostoianiia del v sfere lesnogo brakonerstva i zakonodatel'nye resheniia po ego preduprezhdeniiu, Monitoring pravoprimeneniia, No. 1(14), 2015, pp. 12-15.

## **A MODERN PICTURE OF PERSONALITY TRAITS OF CONVICTED MINORS: CRIMINOLOGICAL EVALUATIONS (PART TWO)**

*E. Demidova-Petrova*

*Elizaveta Demidova-Petrova, Ph.D. in 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, Russian Federation, Kazan.*

*E-mail: demidova.liza@gmail.com*

**Keywords:** *family, juvenile offender's personality, crime, informal associations, criminogenic factor, victimisation.*

**Abstract.** *This paper presents a follow-up of the results of studying the traits of a convicted minor's personality illustrated in the previous work "A modern picture of personality traits of convicted minors: criminological evaluations (part one)". Here special attention is given to problems of family conflicts as a criminogenic factor influencing the formation of the juvenile offender's personality. An analysis and assessment of the ways to spend time by juveniles before the commission of offences for which they were convicted, is presented. Preferences of convicted minors as regards the selection of their future professional employment are described.*

**DOI:** [10.21681/2412-8163-2017-2-36-45](https://doi.org/10.21681/2412-8163-2017-2-36-45)

### **References**

1. Demidova-Petrova E.V. Lichnost' nesovershennoletnego v ekspertnoi referentsii kriminogennoi podverzhennosti i kriminologicheskogo portreta, Rossiiskaia iustitsiia, 2017, No. 3, pp. 35-38.
2. Demidova-Petrova E.V. Sovremennaia kartina svoistv lichnosti nesovershennoletnego osuzhdenного v kriminologicheskikh otsenkakh (chast' pervaiia), Monitoring pravoprimeneniia, 2017, No. 1, pp. 7-17.

## **ON THE QUESTION OF LEGAL REGULATION OF LOBBYING ACTIVITIES IN GERMANY**

*P. Vyrva*

*Petr Vyrva, Ph.D. student at the Delictology and Criminology Department of the Law Institute of the Siberian Federal University, Russian Federation, Krasnoyarsk.*

*E-mail: hope.solo@mail.ru*

**Keywords:** *laws of Germany, regulation of lobbying activities, unacceptable ways of lobbying, corruption lobbying, prevention of corruption lobbying, political parties of Germany, German Bundestag deputy, parliamentary procedure of the German Bundestag, German Criminal Code.*

**Abstract.** *The paper is devoted to examining the German laws as regards the issues of regulating lobbying activities. The object of examination is social relations in the field of interaction between citizens and organisations, on the one hand, and public authorities, on the other hand, with a view to promoting and taking decisions favourable for interested groups. The subject of examination is the current German laws and bylaws. The author analyses the definition of lobbying activities in Germany and emphasises its specific features. Separate attention*

*is given to examining specialised legal instruments for regulating lobbying activities in Germany. Alongside with that drawbacks and debatable provisions of current German rules for regulating lobbying activities. Special attention is given to issues of prevention of unacceptable ways of lobbying, corruption lobbying in particular. In this regard, an analysis of mechanisms for preventing unacceptable ways of lobbying that exist in constitutional law, administrative law, and criminal law is presented in the paper.*

**DOI: 10.21681/2412-8163-2017-2-46-49**

### References

1. Aktual'nye problemy parlamentarizma v Rossii: uchebnoe posobie, pod red. G.N. Komkovo, Moskva : Prospekt, 2015, 166 pp.
2. Zakon Germanii "O politicheskikh partiiakh" (Parteiengesetz Stand: 23.08.2011) [Elektronnyi resurs]. Rezhim dostupa: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/partg/gesamt.pdf>
3. Zakon Germanii "O pravovykh otnosheniakh uchastnika Nemetskogo Bundestaga" (Abgeordnetengesetz) Stand: 11.7.2014. [Elektronnyi resurs]. Rezhim dostupa: [http://www.gesetze-im-internet.de/abgg/\\_44a.html](http://www.gesetze-im-internet.de/abgg/_44a.html)
4. Lepekhin V. A. Lobbizm v Rossii i problemy ego pravovogo regulirovaniia, V. A. Lepekhin, Politicheskie issledovaniia, 1998, No. 4, pp. 119-121.
5. Ofitsial'nyi sait nemetskogo Bundestaga razdel podachi petsitsii [Elektronnyi resurs]. Rezhim dostupa: <https://epetitionen.bundestag.de>.
6. Ofitsial'nyi sait Pravitel'stva Nord Rein Vestfaliia, razdel podachi petsitsii [Elektronnyi resurs]. Rezhim dostupa: [http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Webmaster/GB\\_I/I.3/Petitionen/online-petition.jsp](http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Webmaster/GB_I/I.3/Petitionen/online-petition.jsp)
7. Pravila povedeniia chlena nemetskogo Bundestaga (Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages) [Elektronnyi resurs]. Rezhim dostupa: [http://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go\\_btg/anlage1/245178](http://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/anlage1/245178)
8. Rasporiadok nemetskogo Bundestaga (Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses) [Elektronnyi resurs]. Rezhim dostupa: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10080000.pdf>.
9. Shimanovskii D. Lobbizm v Germanii, EXRUS.eu, No. 68, pp. 20-21.
10. Falsch beschenkte Lehrerin darf sich nicht helfen lassen. [Elektronnyi resurs]. Rezhim dostupa: <http://www.tagesspiegel.de/berlin/korruptions-posse-in-berlin-falsch-beschenkte-lehrerin-darf-sich-nicht-helfen-lassen/11192882.html>
11. Hauschka/Moosmayer/Loeser, Corporate Compliance, 3. Auflage, 2016.
12. Leif, Thomas, and Rudolf Speth, eds., Die fünfte Gewalt: Lobbyismus in Deutschland, Vol. 514, Springer-Verlag, 2006.
13. Richter Carolin, Lobbyismus und Abgeordnetenbestechung, Aachen, Shaker, 1997, p. 18.
14. Rolf Klein, Straflosigkeit der Abgeordnetenbestechung. Einer Strafrechtslücke zum 25-jährigen Bestehen, ZPR 1979.
15. Van Schendelen R. Brüssel: Die Champions League des Lobbying, Die fünfte Gewalt: Lobbyismus in Deutschland, 2006, Vol. 514.

## MONITORING THE ORGANISATIONAL AND LEGAL FOUNDATIONS FOR REGULATING THE COMPREHENSIVE SECURITY OF EDUCATIONAL INSTITUTIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

*A. Rogovaia*

*Anastasiia Rogovaia, Ph.D. in Sociology, Senior Researcher at the Centre for Regional Sociology and Conflictology of the Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences, Head of the Research Division of the Federal State-Funded Institution "Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation", Russian Federation, Moscow.*

*E-mail: [av\\_rogovaya@mail.ru](mailto:av_rogovaya@mail.ru)*

**Keywords:** *laws, comprehensive security, higher education institution, legal analysis of security, comprehensive integrative approach, education policy in the sphere of security, monitoring, efficiency assessment.*

**Abstract.** *The main task of the paper is studying and implementing the basic provisions of Russian laws on issues of security of educational organisations, development and implementation of legal, methodological, and other local instruments, instructions for creating conditions for secure educational activities. Priority types of security for educational organisations are identified: personal (including physical) security, psychological security of students, lecturers, and employees, occupational safety & health and social insurance, fire safety, anti-terrorism protection and extremism prevention, disease control and prevention security and healthcare maintenance,*

*information security. Special attention is given to the creation of a security system for Russian higher education institutions based on the comprehensive integrative approach ensuring neutralisation of various threats, reduction of risks, minimisation of pecuniary and non-pecuniary damage. A model for monitoring the state of comprehensive security of a higher education institution is put forward as well as creating a system for assessing the efficiency of comprehensive security of higher education institutions based on indices and indicators for describing the implementation of normative requirements and the level of satisfaction with security, an assessment of the efficiency of measures being taken.*

**DOI: 10.21681/2412-8163-2017-2-50-58**

#### References

1. Baikhanov I.B. Obespechenie bezopasnosti obrazovatel'nykh organizatsii v khode realizatsii proekta "Nasha novaia shkola", Kazanskii pedagogicheskii zhurnal, vyp. 6-3, 2015, pp. 21-23.
2. Avetis'iants G.G. Aktual'nye problemy obespecheniia kompleksnoi bezopasnosti obrazovatel'nykh organizatsii, Konferentsium ASOU: sbornik nauchnykh trudov i materialov nauchno-prakticheskikh konferentsii, 2015, No. 1, pp. 206-209.
3. Zagrebina E.I. K voprosu kompleksnoi bezopasnosti obrazovatel'nykh uchrezhdenii, Kazanskii pedagogicheskii zhurnal, 2015, No. 1 (108), pp. 97-103.
4. Zakotnova E.Iu. Psikhologicheskaiia bezopasnost' i zashchishchennost' obrazovatel'noi sredy: faktory riska, ugrozy i usloviia, Zakotnova E.Iu., Korytova G.S., Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta, 2015, No. 9 (162), pp. 96-102.
5. Petrov S. V. Obespechenie bezopasnosti obrazovatel'nogo uchrezhdeniia., ucheb. pos., S. V. Petrov, P. A. Kisliakov. M.: Izdatel'stvo "Russkii zhurnal", 2010, p. 43.
6. Zekiev E. V., Kabirov T. R. Teoreticheskie aspekty pozharnoi bezopasnosti v obrazovatel'nykh uchrezhdeniakh, Innovatsionnye pedagogicheskie tekhnologii: Mat. IV mezhdunar. nauch. konf. (g. Kazan', mai 2016 g.). Kazan': Buk, 2016, pp. 53-55.
7. Anikeeva, O. B. Kompleksnyi podkhod k probleme obespecheniia bezopasnosti obrazovatel'nykh uchrezhdenii, O. B. Anikeeva, Analiticheskii vestnik Soveta Federatsii FS RF, 2011, No. 8 (420).
8. Kirdiankina T.N. Pravovye mekhanizmy obespecheniia ekstremistskoi bezopasnosti v sisteme obrazovaniia Rossiiskoi Federatsii, Psikhologo-pedagogicheskie voprosy obespecheniia sotsial'noi bezopasnosti detei i molodezhi, V Mezhdunarodnaia studencheskaia elektronnaia nauchnaia konferentsiia "Studencheskii nauchnyi forum 2013" [Elektronnyi resurs.] URL: <http://www.scienceforum.ru/2013/151/2189> (data obrashcheniia: 21.02.2017).
9. Kompleksnaia bezopasnost' vysshego uchebnogo zavedeniia., ucheb. pos., otv. red. E. L. Shchesniak, V. G. Pliushchikov, V. S. Pobyvanets, M.: RUDN, 2011, 768 pp.
10. Duliasova M.V., Markin V.V. "Bezopasnyi universitet" v sotsial'no-proektnoi diskurse: monitoring i otsenka effektivnosti, Vlast', 2016, No. 12, pp. 129-135.

## THE LEGAL REGIME OF CROSS-BORDER FACILITIES (PROBLEM STATEMENT)

*O. Ershov, O. Polezhaev*

*Oleg Ershov, Ph.D. in Law, Associate Professor, Director of the Department of Civil Law Disciplines of the Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Russian Federation, Omsk.*

*E-mail: [ershov\\_@rambler.ru](mailto:ershov_@rambler.ru)*

*Oleg Polezhaev, Ph.D. student at the the Department of Civil Law of the Omsk F. M. Dostoevsky State University, Russian Federation, Omsk.*

*E-mail: [kaf\\_gp\\_302@mail.ru](mailto:kaf_gp_302@mail.ru), [fiu.kgp@omsu.ru](mailto:fiu.kgp@omsu.ru)*

**Keywords:** *object of civil rights, real (immovable) thing, unification of standards, harmonisation of standards, private law, public law, international agreement, property right, legal regime, permissions, prohibitions.*

**Abstract.** *The paper presents a justification for the conclusion that at the theoretical level there exists an unsolved problem of the legal regime of cross-border facilities. In order to justify this conclusion, arguments based on the analysis of foreign law are presented which show different understanding of property rights in various legal systems, difficulties in establishing the right of ownership of cross-border facilities due to different approaches in evaluating things as an object of property law, and insufficient development of the construct of content of subjective*

*property rights as applied to cross-border facilities part of which are located in territories free from the jurisdiction of the countries. It is shown that it is not possible to solve the problem of the legal regime of cross-border facilities by concluding international intergovernmental agreements. Ways for solving the problem of the legal regime of cross-border facilities are put forward, also considering the civil law component including a justification of the legal nature of cross-border facilities as objects of civil rights, the content of subjective property rights.*

**DOI: 10.21681/2412-8163-2017-2-59-63**

#### References

1. Beliaeva G.S. K voprosu o sushchnosti pravovogo rezhima, Gosudarstvennyi sovetnik, 2014, No. 3, pp. 9-13.
2. Beliaeva G.S. K voprosu o klassifikatsii pravovykh rezhimov, Aktual'nye problemy rossiiskogo prava, 2012, No. 2, pp. 4-10.
3. Tiagai E.D. Slozhnostrukturnye modeli prava sobstvennosti v SShA : avtoref. diss. kandidata iurid. nauk, M., 2011, 26 pp.
4. Grazhdanskoe i torgovoe pravo zarubezhnykh stran. Uchebnoe posobie dlia studentov vuzov, obuchaiushchikhsia po spetsial'nosti "Iurisprudentsiia", Moskva: IuNITI-DANA, 2013, 383 pp.
5. Mitilino M. I. Pravo zastroiiki. Opyt tsivilisticheskogo issledovaniia instituta, Kiev, 1914, 323 pp.
6. Emel'kina I.A. Priroda prava na stroenie, vozvedennoe na chuzhom zemel'nom uchastke, v svete izmeneniia grazhdanskogo zakonodatel'stva o veshchnom prave, Vestnik grazhdanskogo prava, 2012, No. 6, pp. 124-145.
7. Pokrovskii I. A. Osnovnye problemy grazhdanskogo prava, M.: Statut, 2013, 351 pp.
8. Alekseev S.S. Pravo: azbuka - teoriia - filosofii: opyt kompleksnogo issledovaniia, M.: Statut, 1999, 712 pp.

## **ABSENTEEISM IN THE SYSTEM OF CITY SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA: HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS**

*Savichev A.*

*Aleksey Savichev, scientific researcher of the Scientific Research Laboratory for Juridical Technique and Expert Assessment of Normative Legal Acts and Other Documents at the Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation, Russian Federation, Moscow.  
E-mail: ucx7801@mail.ru*

**Keywords:** *absenteeism, city self-government, city Council, elections, electoral system, deputies of the Duma, political rights, monarchy, election category, the election campaign, election activity.*

**Abstract:** *The article is devoted to the study of the main factors for the low electoral activity of voters at town elections in the Russian Empire during the period of validity of City act of 1870. Absenteeism is considered by the author as a state and legal phenomenon, which is expressed not only in the form of electoral passivity, but in the form of evasion of the elected members of representative bodies from the execution of its powers. The study had provided relevant statistical data on the election turnout and attendance of meetings of the deputies of the Moscow city Duma in the period of validity of the Act of 1870. An attempt to identify the causes of the passivity of the deputies of city councils in the considered historical period was made. The author comes to the conclusion that an electoral passivity of citizens, and low activity of the deputies of city councils were determined by the complex social, economic, political and legal factors.*

**DOI: 10.21681/2412-8163-2017-2-64-67**

#### References

1. Arinina K.I. Absenteeism v politike: prichini i posledstviya. // Uchenie zapiski Kazanskogo universiteta. Seria Gumanitarnie nauki. № 1, tom 156, 2014. – Pp. 214-220.
2. Belyaev A.Y., Tarasov E.N. Tendentsiya absenteizma v sovremennom rossiiskom obshestve. // Vlast'. № 5, 2013. – Pp. 43-45.

**НАД НОМЕРОМ РАБОТАЛИ:**

Шеф-редактор	<i>Г.И. Макаренко</i>
Начальник РИО	<i>Ю.В. Матвиенко</i>
Перевод	<i>Т.В. Галатонов</i>
Дизайн	<i>И.Г. Колмыкова</i>
Компьютерная верстка	<i>А.С. Алексанян</i>
Тиражирование (печать)	<i>Н.Г. Шабанова</i>

Отпечатано в РИО НЦПИ при Минюсте России  
Формат 60x90/8 Печать цветная цифровая  
Общий тираж 100 экз. Цена свободная  
Подписано в печать 25.04.2017 г.