

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 25.10.2017

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

### Уголовное право и криминология

О реалиях и задачах корпоративного  
антикоррупционного комплаенс ..... 4  
*Астанин В.В.*

Организационная и функциональная независимость  
органов субъектов Российской Федерации по профилактике  
коррупционных и иных правонарушений: понятие,  
содержание, средства обеспечения .....10  
*Кабанов П.А.*

Мониторинг практики применения норм о грабеже,  
совершенном посредством рывка .....19  
*Челябова З.М.*

Организационно-правовые технологии противодействия  
коррупции в системе государственной службы .....23  
*Исаев Г.М.*

Уголовная ответственность за финансирование  
терроризма .....28  
*Аверин С.В.*

### Теория и методология правовой науки

К вопросу о структуре акта законодательства  
(белорусский опыт) .....34  
*Василевич С.Г.*

### Муниципальное право

Мониторинг состояния качества муниципального  
нормотворчества .....39  
*Роговая А.В.*

Формирование режима открытости и доступности  
муниципальных правовых актов с учетом их правовой  
природы историко-правовой аспект .....49  
*Роньжина О.В.*

### Экономика и управление народным хозяйством

Об открытии комплекса закономерностей интеллектуальной  
природы и обоснование феномена интеллектуальной  
природы .....55  
*Леонтьев Б. Б.*

Мониторинг деятельности субъектов Российской Федерации  
в сфере правового просвещения населения в 2016 году .. .66  
*Андреанова Д. В.*

Приоритеты развития информационного общества в  
России: правовое обеспечение .....71  
*Рыбаков О. Ю.*

### Современное развитие права и государства России

Современный подход и перспективы развития правовой  
грамотности и правосознания граждан .....77  
*Троян (Фадеева) Н. А.*

Правоприменение открытых данных с учетом требований  
по информационной безопасности .....86  
*Марков А. С.*

**Abstracts, keywords and references** ..... 97

ДОКЛАД  
о результатах мониторинга правоприменения  
в Российской Федерации за 2016 год ..... 108

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

### Юридические науки

АСТАНИН Виктор Викторович	д. ю. н., профессор, главный редактор, 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
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
ИВАНОВ Олег Борисович	д. э. н., профессор, Москва
ИВАНОВА Марина Германовна	д. э. н., профессор, Москва
ЛЕОНТЬЕВА Лидия Сергеевна	д. э. н., профессор, Москва
ОРЛОВА Любовь Николаевна	к. э. н., доцент, 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
ШАРШУН Виктор Александрович	к. ю. н., Минск, Республика Белоруссия

## Editorial Board

### Legal sciences

Viktor ASTANIN	Dr.Sc. (Law), Professor, Editor-in-Chief, 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 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 VINSLAV	Dr.Sc. (Economics), Professor, Moscow
Oleg IVANOV	Dr.Sc. (Economics), Professor, Moscow
Marina IVANOVA	Dr.Sc. (Economics), Professor, Moscow
Lidiia LEONT'EVA	Dr.Sc. (Economics), Professor, Moscow
Liubov' ORLOVA	Ph.D. (Economics), Associate 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
Viktor SHARSHUN	Ph.D. (Law), Minsk, Republic of Belarus

# О реалиях и задачах корпоративного антикоррупционного комплаенс

Астанин В. В.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** антикоррупционная экспертиза, антикоррупционное обучение, коррупция, карта коррупционных рисков, государственные корпорации, коммерческие организации, коллизии взаимодействия, функциональные полномочия подразделений, превенция, этические дилеммы.

**Аннотация.** Автором представлены положения о содержании, понятии, организации и резервах корпоративного антикоррупционного комплаенс в актуальном его назначении для государственных корпораций и частных публичных образований, ведущих свою деятельность в России и зарубежных юрисдикциях. Сформулированные рекомендации обладают новизной и соответствуют реалиям и практически обоснованным потребностям в них со стороны коммерческих организаций, заботящихся о защите своего бизнеса от угроз коррупции и мошенничества. Учитывая малую исследованность и редкие заимствованные зарубежные практики антикоррупционного комплаенс в современной России, ключевое внимание обращено на институциональные задачи и конкретные приемы его формирования в организационном, правовом, методическом, образовательном обеспечении.

DOI: [10.21681/2412-8163-2017-3-04-09](https://doi.org/10.21681/2412-8163-2017-3-04-09)

Проблемы противодействия коррупции, которые выступают предметом обсуждения на многочисленных конференциях, а также находят отражение в специальной научной печати, заметно обладают свойством монопольного предпочтения вопросов превенции коррупции в области государственной и муниципальной службы. Редким исключением является внимание к коррупции и борьбе с ней в частноправовой сфере. Этот тезис не подвергает сомнению важность развития антикоррупционных тактик в публичной сфере, возможность обмена опытом субъектами профилактики проявлений подкупа-продажности в разном аспекте: региональном, по сферам подверженности, по правотворческим инициативам и правоприменительным недостаткам.

Простой арифметический подсчет исследований по двум указанным темам складывается не в пользу вопросов противодействия коррупции в сфере деятельности публичных коммерческих образований (далее – организации, из числа государственных или частных компаний, государственных корпораций и входящих в них хозяйствующих субъектов). Такая полиотраслевая увлеченность рисует

образ Олимпа с небольшой плоскостью вершины, на которой скученные специалисты не без тавтологий увлечены обсуждением проблем антикоррупции в публичной сфере, порой довольно очевидных в решениях, нежели однокоренные вопросы, имеющие отношение к бизнес-организациям.

Такое положение вещей имеет множество объяснений, требующих монографического формата. Не допуская глубоких предположений, следует отметить некоторые лежащие на поверхности проблемы, которые находятся без ключей познания.

Первое, с чем сталкивается эксперт, практик или ученый, внимание которого привлечено к отмечаемой дефицитной теме антикоррупции, это проблема понятийного аппарата. В условиях фактической унификации системы антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей, которые имеют редкие отличия для публичных должностных лиц организаций государственного и корпоративного сектора, название деятельности по обеспечению их соблюдения, разнится в понятиях. Для государственного сектора принятым является определение этой деятельности в содержании «противодействие», «профилактика», «предупреждение». В корпоративном секторе оперируют

<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](mailto:astaninvv@rambler.ru)

термином «комплаенс», нередко вкладывая в него разные по объему и содержанию предлагаемые к реализации меры.

Принимая во внимание историко-правовые особенности образования госкорпораций в России (являющихся преимущественно правопреемниками министерств), вопросы организации противодействия коррупции особенно остро стоят именно в них. Как не парадоксально, нередко спорной при организации антикоррупционной деятельности в госкорпорациях выступает внешне простая позиция ее определения: «профилактика коррупции» или «комплаенс». Выбор терминов кроется в простых объяснениях. В отношении и для акционерных обществ, а нередко и обществ с ограниченной ответственностью, входящих в состав государственных корпораций, нет оснований для применения антикоррупционных мер, которые рекомендуются к принятию государственными корпорациями и реализуются в них. Поскольку для хозяйственных обществ (АО, ООО) не характерно содержание антикоррупционной политики, как для организаций публично-правовых форм, то «комплаенс» деятельность для них представляется обоснованной.

Само лексическое значение слова «комплаенс», пришедшее из англосаксонской теории и практики борьбы с коррупцией и мошенничеством, имеет точный и краткий русский перевод – «соответствие». Такая лаконичность свойственна англосаксонской системе права, которая обеспечивает условия для прецедентной квалификации содержания. Примечательно в этой связи, что Закон Великобритании «О взяточничестве» (UK Bribery Act 2010), которым введено понятие нового правонарушения – неспособность предотвратить взяточничество организацией (ее представителем), не определяет, что считать в качестве взятки, оставляя это на усмотрение суда<sup>2</sup>.

Таким образом, объективная экономия перевода порождает профицит значения слова в его отношении с явлениями объективной реальности, и как минимум требует прилагательного, а также подлежащего как предмета действия. Таковых становится множество. Богатый русский литературный и юридический язык дает возможность широкому пониманию комплаенс как соответствие: законодательству, корпоративным правилам и нормам этики, требованиям экономической безопасности (защита от внешних и внутренних угроз), принципам бизнес-отношений (востребованных стратегическими партнерами и достигнутых договоренностями), отраслевым стандартам, универ-

сальным или региональным положениям антикоррупционных или антиотмывочных Конвенций.

Уникальность этого диспозитивного и не имеющего оснований для императива перечисления заключена в самом термине «комплаенс» и его переводе как «соответствие» чему-либо. Это обстоятельство создает позитивные практически востребованные основания для организации всеобъемлющей системы защиты корпорации от всяческих угроз в их широком диапазоне: от активов до репутации.

Между тем, издержки краткого обозначения требуемой емкой комплаенс деятельности корпораций, имея лингвистическое происхождение, порождают условия для коллизий организации ее осуществления – в организационном, правовом, методологическом, кадровом, образовательном содержании. Предлагается конспективно осветить существо противоречий. При этом следует обратить внимание, что отмеченные аспекты ресурсного обеспечения комплаенс имеют диалектические свойства взаимообуславливаться и детерминировать проблемы корпоративного управления. Их игнорирование невозможно.

Первоначальная проблема, возникающая при выстраивании корпоративной антикоррупционной комплаенс системы, связана с определением функций и разграничением полномочий подразделений, имеющих родственные задачи полномочного участия в такой системе. Наибольшую схожесть направлений деятельности имеют подразделения экономической безопасности и подразделения внутреннего контроля и аудита. Близость проявляют задачи проверки контрагентов на выявление коррупционных рисков или экономических угроз причинения ущерба активам организации, сначала при подготовке, заключении и исполнении договора на выполнение работ, оказание услуг, поставку продукции, а затем по итогам завершения контрактных обязательств.

Даже в случае методологического единства определения рисков и угроз<sup>3</sup>, забвение распределения полномочий между подразделениями, участвующими в их выявлении и нейтрализации, может стать не только камнем преткновения в решении задач допуска (ограничения, запрета) на взаимодействие с контрагентами, но и породить погоню вредного первенства в отстаивании позиций названными подразделениями. Такое положение

<sup>2</sup> URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents> (дата обращения: 25.07.2017).

<sup>3</sup> См.: Методические рекомендации по организации управления рисками и внутреннего контроля в области предупреждения и противодействия коррупции в акционерных обществах с участием Российской Федерации (утверждены приказом Федерального агентства по управлению государственным имуществом от 2 марта 2016 № 80).

ние можно частично, но ненадолго, нивелировать административным путем, определив подчиненность «конкурирующих» подразделений за одним вице-президентом (заместителем генерального директора) компании. Однако нужно понимать, что предлагаемое решение образует третейскую меру, применение которой незавидное занятие как для лица принимающего решение, так и для компании, бизнес-процессы которой подвергаются издержкам согласительных и проверочных процедур, требованиям их обязательного осуществления.

Описываемый прием частичной нейтрализации коллизий в менеджменте не может быть применен в ином направлении антикоррупционного комплаенс, который возникает в соотношении задач управления персоналом и обеспечением антикоррупционных мер в отношении работников корпорации, осуществляемых двумя подразделениями – комплаенс и HR. Здесь образуется почва для решения вопросов, от простых до сложных:

- как соотносить защиту персональных данных работников организации с проверкой (в некоторых случаях и опубликованием) представляемых ими сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, в случае, если представление таких сведений предусмотрено?
- какое подразделение является ответственным за организацию антикоррупционного просвещения и образования, а также формирование востребованных компонентов обучающих программ дополнительной профессиональной подготовки (повышения квалификации)?
- каким образом распоряжаться оценкой антикоррупционных знаний и компетенции, приобретенных работниками, а именно – включать ли результаты их проверки в систему аттестации, использовать ли для продвижения и ротации кадров?
- чья прерогатива полномочий в задачах проверки соблюдения и квалификации этических дилемм (например, совместная работа родственников), при их коллизиях с нормами антикоррупционной политики организации?
- как обеспечить HR-подразделению соблюдение трудового законодательства в связи с отказом в приеме на работу претенденту, который не прошел антикоррупционную комплаенс проверку, результаты которой не предполагают разглашения?

Отмечаемая корреляция задач подразделений по решению сопряженных вопросов обеспечения корпоративного управления и защиты бизнес-процессов, частично поддается нормативному распределению и «разведению» на уровне Положений (о департаментах, управлениях, отделах). Условия

бесконфликтной реализации ими полномочий, заключены в необходимости разработки и издания локальных правовых документов, которые определяют процедуры и регламенты взаимодействия в совместных по существу комплаенс мероприятиях.

Соответственно, для согласованного определения правомочий корпоративных субъектов в антикоррупционной политике организации, становятся востребованы услуги in-house юристов. При этом они имеют свою часть компетенции в такой политике, участие в которой, на первый взгляд, не обладает для них самостоятельностью.

Обеспечение правовой политики корпорации в целом возложено на юридические подразделения, которым приходится оформлять многие решения, инициированные иными подразделениями. Объекты, подлежащие правовому регулированию, имеют самый разный уровень – от нормирования полномочий до контрактно-договорных отношений. В такой данности, юридические подразделения занимают позиции ведомого субъекта, которому отведены задачи правового обеспечения управленческих и хозяйственных решений. Однако опосредованно, именно через эти задачи, образуется функциональное самостоятельное назначение юристов в антикоррупционном корпоративном комплаенс. Такие функции могут воплощаться в выявлении и устранении квалифицирующих признаков коррупциогенности нормативно определяемых положений тех документов, которые связаны, например, с распоряжением имуществом и активами корпорации (благотворительность, спонсорство) или установлением административных регламентов и процедур в потенциально коррупционных сферах.

Специалисты в области антикоррупционной экспертизы могут резонно заметить, что методика и правила ее проведения не распространяются на общественные отношения, которые складываются между субъектами гражданского права, реализующими свои правомочия на диспозитивных началах, отвечающих интересам бизнеса, экономической выгоды. Между тем, исходя из институциональных факторов коррупции, проявления которой в частноправовой и публично-правовой сферах редко имеют спецификацию, позиция ограниченности объектов антикоррупционной экспертизы, может выглядеть атавизмом. В полной мере это утверждение можно отнести на счет коррупциогенных факторов, выраженных в недостатках корпоративного нормотворчества, которые легитимируют условия, благоприятствующие хищениям, вымогательству или получению незаконных вознаграждений, аффилированности.

Несомненно, что методические приемы установления коррупциогенных факторов в норматив-

ных положениях публичного законодательства, не могут быть применены в полном объеме по отношению к корпоративному нормотворчеству и объемам его правового регулирования. Однако, для постановки задач актуализации проблем коррупциогенности в этой сфере, доводы «за» экспертизу имеют теоретическое и практическое содержание.

Теоретическое обоснование требует привести суждение о том, что диспозитивное регулирование общественных отношений, осуществляемое в коммерческих организациях, сокращается. В рискованных, с точки зрения коррупционных проявлений сферах корпоративного управления, все чаще используется принцип императивного установления норм и правил, обязательных и непреложных к исполнению.

Чтобы избежать голословности суждений на этот счет, достаточно привести примеры коррупциогенности тех положений правовых актов компаний, применение которых способно вести к утрате активов. Учитывая интимный характер вопросов качества антикоррупционной безопасности компаний, как в успехах, так и в недостатках, и ревнивое их отношение к внешним оценкам, вынужденным является сохранение инкогнито нормативных источников приводимых примеров. Экспертный же их разбор подчинен задачам превенции типового распространения.

Итак, многие согласятся, что уязвимой от коррупционного проникновения является сфера распределения благ и преимуществ. По отношению к компаниям, нормы, устанавливающие порядок, процедуры и регламенты такого распределения сосредоточены в Положениях об оказании благотворительной помощи, о спонсорской деятельности, об обмене деловыми подарками, о тендерах. Реальный пример коррупциогенности выражен в следующих нормах действующего Положения о спонсорстве и благотворительности:

*«Программой спонсорской деятельности Общества может быть предусмотрена резервная строка расходов без указания мероприятий. Председатель Правления вправе использовать резерв без решения Совета директоров Общества».*

Понимая условность антикоррупционной экспертизы к правовым документам коммерческих организаций, которые ведут свою деятельность на условиях свободы и добровольности гражданско-правовых правоотношений, проверка корпоративных актов на коррупциогенность позволительна в академическом значении. Прибегая к перечню коррупциогенных факторов, которые определены Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (утв. Поста-

новлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96), очевидно выраженными в примере являются следующие из них: определение компетенции по формуле «вправе»; отсутствие административных процедур; отказ от конкурсных процедур.

Отмеченные факторы можно в той же последовательности обнаружить в нормах Положения о закупках:

*«Банк вправе по своему усмотрению в зависимости от срочности закупки, а также степени интереса, проявленного контрагентом к процедуре закупки, признанной несостоявшейся, провести несостоявшуюся процедуру закупки повторно, либо с использованием иного способа закупки».*

Учитывая реалистичность приведенных нормативных иллюстраций, и не отвлекаясь на лишнее обоснование актуальности предложений о резервах развития антикоррупционного комплаенс в формате осуществляемой in-house юристами соответствующей экспертизы, требуется осветить лишь ее непреложные принципы.

Разработка и внедрение антикоррупционной экспертизы в публичных коммерческих организациях не могут иметь свойств лекала, одинаково применимого в любой из них. Сплошной метод экспертизы всех правовых и юридически значимых документов не оправдан ни с точки зрения ресурсных затрат на ее проведение, ни с позиции обеспечения благоприятной атмосферы корпоративного единства и эффективного взаимодействия между подразделениями, участвующими в комплаенс политике. Разработке правил проведения экспертизы должен предшествовать мониторинг сфер деятельности корпорации, уязвимых или подверженных рискам коррупции. По результатам мониторинга, объектом экспертизы могут быть определены отношения, складывающиеся например, в сфере закупок или внутреннего контроля и аудита, административных процедур управления имуществом. Также выборочно-определенный, соразмерный рискам проявления коррупции, должен быть установлен перечень коррупциогенных факторов, подлежащих выявлению.

Представленные ресурсы развития антикоррупционного комплаенс с участием in-house юристов расширяют возможности правового обеспечения защиты активов коммерческих организаций. На сегодняшний день бытует стереотип о том, что такой защите служат типовые (выверенные и неизменные) проекты договоров, на основе которых строятся взаимоотношения с контрагентами, с антикоррупционными оговорками в них. Данные меры нужны и полезны, но их эффект, как правило, проявляется на поздней стадии и получает выра-

жение «в битье по хвостам» (расторжение контракта, повлекшего ущерб) уже свершившихся коррупционных правонарушений.

Упущением же является отсутствие внимания к действительным рискам легализации коррупционных проявлений на ранней стадии их возникновения, которые становятся возможны в результате недостатков локального нормотворчества, и их использования. Нужно отметить, что нормативно определенные условия для коррупционных отношений не равнозначны коррупционным рискам, которые, как правило, предлагают идентифицировать в оценке вероятного возникновения в действиях (бездействии) работников государственных корпораций или компаний<sup>4</sup>. Тем более при наличии не потенциальных, а реальных их проявлений, которые например, получают выражение в следующих нормах:

*«П. 2.3. ... В исключительных случаях, когда проведение торгов является согласно настоящему Порядку обязательным, но невозможно либо нецелесообразно, вице-президент, в ведении которого находятся вопросы распоряжения имуществом, вправе принять решение о передаче земельного участка (части земельного участка) независимо от места его расположения без проведения торгов»* (Распоряжение ОАО «РЖД» от 14.04.2005 № 506р (ред. от 10.11.2015) «Об утверждении Порядка организации работы по передаче в субаренду земельных участков (частей земельных участков), находящихся у ОАО «РЖД» на праве аренды»).

Следующий, весьма важный резерв развития комплаенс заключен в задачах организационно-методического сопровождения антикоррупционных политик (практик) коммерческих организаций. Здесь снова можно прибегнуть к приему гипотезы. Последняя выражена в стереотипе о том, что каждая компания должна иметь индивидуальный антикоррупционный комплаенс. Упущение при анализе этого стереотипа состоит в том, что обилие и разнородность корпоративных антикоррупционных практик создают препятствия развитию бизнес-отношений. Суверенная система антикоррупционной защиты компании порождает избыточность взаимных проверочных процедур “due diligence” между партнерами, образует профицит бюрократизации экономических отношений, ведет к издержкам оперативного их развития, не позволяет быть компании гибкой в условиях быстроменяющейся деловой конъюнктуры.

<sup>4</sup> См. например: Распоряжение ОАО «Российские железные дороги» (ОАО «РЖД») от 9 августа 2016 года № 1634р «Об утверждении Методических рекомендаций по оценке коррупционных рисков в ОАО «РЖД».

Исключению таких издержек служит задача обеспечения соотношения и гармонизации антикоррупционного комплаенс компании в своем деловом окружении, которая способна произвести эффект «снежного кома», получающего выражение в следующем порядке взаимодействия. Одна компания устанавливает антикоррупционные бизнес-отношения с другой, которая, в свою очередь, распространяет принятые обязательства на свой круг партнеров. Резервы достижения такой диалектики могут быть заключены:

- ▶ в разработке Кодексов добросовестных отраслевых антикоррупционных или деловых практик;
- ▶ в принятии взаимных деклараций (Положений) об обмене деловыми подарками;
- ▶ в создании отраслевых служб “Speak Up” (наиболее востребованы в банковском секторе, энергетике, фармацевтике, промышленности);
- ▶ в организации совместных проектов обучения сотрудников компаний-партнеров по соблюдению антикоррупционных требований, ограничений, запретов и обязанностей для целей достижения их унификации;
- ▶ во включении проверки антикоррупционных знаний и компетенций работников компании в систему аттестации, продвижения и ротации кадров.

Потенциал резерва развития антикоррупционных комплаенс систем может быть не ограничен условиями соответствия национальным правовым системам или подходам, их приемлемости для одной страны. Формат развития резерва антикоррупционных комплаенс систем может быть межгосударственным или международным. Для такого формата перспективными могут оказаться следующие компоненты развития:

- ▶ разработка отраслевых индексов восприятия коррупции по аналогии с подходами Transparency International (для использования результатов индексов в подтверждение репутации, в обеспечение инвестиционных гарантий, контрактных обязательств, финансовых кредитов);
- ▶ разработка сигнальных, типовых для отрасли индикаторов о предикатных коррупционных деликтах (смешивание личных и корпоративных средств; частая смена бенефициариев, повышенный интерес к условиям аннулирования контракта, безосновательное авансирование расходов);
- ▶ сотрудничество в сфере обмена корпоративными банками данных о коррупционных рисках и угрозах, их проявлениях и носителях (также по отраслевому принципу);
- ▶ методическое обеспечение разработки и актуализации карт отраслевых коррупционных рисков, в возможностях их гармонизации между



компаниями разного уровня и сферы деятельности в различных юрисдикциях и межгосударственных объединениях (Евразийский союз; ВТО, БРИКС).

Учитывая редкость и юность корпоративных антикоррупционных практик в современной России, думается, что восприятие даже отдельных

новаций по их развитию в формате комплаенс системы организационного, методического, правового, образовательного обеспечения, проявится в эффекте, который сократит необходимость прибегать к правоохрательным и судебным мерам защиты публичных коммерческих образований от последствий коррупции.



# Организационная и функциональная независимость органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений: понятие, содержание, средства обеспечения

Кабанов П. А.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** коррупция, противодействие коррупции, профилактика коррупции, антикоррупционная политика, субъект противодействия коррупции, функциональная независимость, организационная независимость, финансовая независимость.

**Аннотация.** В статье, на основе анализа действующих федеральных и региональных нормативных правовых актов, рассматриваются вопросы обеспечения и осуществления организационной и функциональной независимости органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Дается определение организационной и функциональной независимости органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, раскрывается их содержание. Называются основные средства обеспечения организационной и функциональной независимости органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений: организационным построением; спецификой подчиненности и подконтрольности; порядком формирования; особым порядком поощрения и привлечения к дисциплинарной ответственности; порядком финансирования и материального обеспечения.

DOI: 10.21681/2412-8163-2017-3-10-18

Противодействие коррупции – одно из наиболее сложных направлений деятельности. В Российской Федерации оно осуществляется значительным числом субъектов как общей, так и специальной компетенции. Каждый субъект противодействия коррупции, решая общие задачи по снижению уровня коррупции в обществе, обладает спецификой антикоррупционной деятельности. В числе специализированных органов по противодействию коррупции в региональных органах государственной власти оказались и специальные органы по профилактике коррупционных и иных правонарушений от эффективности работы которых зависит единство и результативность государственной политики противодействия коррупции в Российской Федерации. Это обстоятельство и позволило Президенту Российской Федерации по итогам заседания Совета по противодействию коррупции, состоявшегося 26 января 2016 года дать ряд поручений высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации по обеспечению результативности деятельности этих органов. В числе основных и наиболее важных поручений Президента Российской Федерации руководителям субъектов Российской Федерации

оказалось и поручение, направленное на предоставление гарантий организационной и функциональной независимости органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений от лиц, в отношении которых они наделены полномочиями проведения проверок соблюдения ими требований антикоррупционного законодательства (пункт 8 перечня поручений Президента Российской Федерации от 16 февраля 2016 года № Пр-299)<sup>2</sup>. Однако каких-либо разъяснений по поводу механизмов реализации этого поручения компетентными федеральными органами власти не последовало. В связи с этим отдельными региональными правоприменителями закономерно ставятся вопросы: о содержании организационной и функциональной независимости органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений; о механизмах и средствах обеспечения организационной и функциональной независимости этих органов [1, с. 264–265]. Руководством федерального специализирован-

<sup>2</sup> <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/51361>  
(Дата обращения: 21.04.2017)

<sup>1</sup> Кабанов Павел Александрович, доктор юридических наук, доцент, директор научно-исследовательского института противодействия коррупции Казанского инновационного университета имени В.Г. Тимирязова (ИЭУП), профессор кафедры криминологии Нижегородской академии МВД России, Российская Федерация, г. Набережные Челны  
E-mail: kabanovp@mail.ru

ного антикоррупционного органа – Управления при Президенте Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции – рекомендуется предусмотреть организационную и функциональную независимость этих органов<sup>3</sup>, в то же время размывание антикоррупционных функций между различными подразделениями считается неконструктивным [3, с. 8–14]. В научной литературе исследование этих вопросов не проводилось, даже тогда, когда исследовались вопросы организации и правового регулирования деятельности специализированных региональных антикоррупционных органов [5, с. 38–41; 8, с. 414–418; 9, с. 31–35]. В настоящее время имеются лишь несколько небольших публикаций по обеспечению организационной и/или функциональной независимости иных органов публичной власти субъектов Российской Федерации [4, с. 162–166; 6, с. 25–33; 7, с. 51–58].

В целях наиболее полного разрешения этого вопроса нами проведено исследование региональных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений в которых отражались вопросы организационной и функциональной независимости этих органов. Общее количество таких актов, изданных в разное время, различными субъектами правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации, насчитывается 126.

Обращаясь к вопросу организационной и функциональной независимости органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, следует иметь в виду, что эти органы в большинстве регионов появились относительно недавно. Значительная доля их была сформирована лишь после выхода в свет Указа Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 года «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции», которым рекомендовалось высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации создать соответствующие региональные антикоррупционные органы<sup>4</sup>. Процесс создания этих органов в регионах проходил сложно.

<sup>3</sup> Выступление начальника Управления при Президенте Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции О.А. Плохова на заседании Экспертного совета при Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции 15 апреля 2016 года // <https://www.youtube.com/watch?v=HgK94P2d6TA> (Дата обращения: 22.12.2016 г.)

<sup>4</sup> О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции: указ Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 года № 364 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (часть II). Ст.4477.

Возникло множество вопросов по организации и обеспечению их деятельности, которые требовали разрешения. Например, по правовому статусу этих органов, объему полномочий, требованиям к персоналу и другие. В числе основных вопросов, организации деятельности органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений оказался и вопрос обеспечения независимости этих органов и их сотрудников от лиц, в отношении которых они наделены полномочиями по проведению служебных проверок соблюдения требований антикоррупционного законодательства.

Необходимо отметить, что вопросы независимости антикоррупционных органов рассматривались не только на национальном, но и международном уровне. Так, антикоррупционным набором инструментов, предложенным Комитетом ООН по Контролю над наркотиками и предупреждению преступности в Глобальной программе против коррупции в июне 2001 года рекомендовалась государством обеспечивать финансовую и иную независимость органов власти и их должностных лиц для объективности проводимых антикоррупционных расследований [2, с. 221]. Действительно объективность проводимых антикоррупционных расследований во многом зависит от независимости органов и их должностных лиц, осуществляющих проверку соблюдения требований антикоррупционного законодательства в органах публичной и в отношении конкретных должностных лиц. Однако, что именно следует понимать под независимостью деятельности этих органов, не говорится. В самом общем виде можно предположить, что *независимость органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений следует рассматривать как потенциальную и реальную возможность объективно выполнять свои контрольные и иные функции по реализации государственной политики противодействия коррупции в регионе.*

Организационная независимость органа субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений заключается в самостоятельности существования органа государственной власти с непосредственным подчинением высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, определением этим лицом его функций, структуры, штатной численности и иных организационно-управленческих вопросов.

Организационная независимость органа субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений позволяет исполнять антикоррупционные функции более объективно и качественно. Однако о полной (абсо-

лютной) независимости органов субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений и их должностных лиц говорить не возможно. Если говорить о сотрудниках, то они являются государственными служащими органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их заработная плата, профессиональный и карьерный рост зависят иногда не столько от качества их профессиональной деятельности, сколько и личной предрасположенности руководителей различного уровня.

Функциональная независимость означает, что никто не вправе при осуществлении органом субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений своих контрольных и иных функций вмешиваться в их профессиональную деятельность: прекращать и/или приостанавливать проведение проверок соблюдения антикоррупционного законодательства; вмешиваться в ход их осуществления; влиять на объективное изложение или адекватную интерпретацию полученных результатов.

Организационная и функциональная независимость органа субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений становится надежней, когда он начинает обладать ещё финансовой и материальной независимостью. При этом финансовая и материальная независимость органа субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений определяется достаточностью собственных финансовых и материальных ресурсов, необходимых для выполнения возложенных функций и обеспечения высокого уровня заработной платы (денежного довольствия) сотрудников.

Как показало проведенное нами исследование, независимость органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений может достигаться различными средствами, закрепленными в региональных нормативных правовых актах и иных документах. Проведенный нами анализ региональных нормативных правовых актов по вопросам организации и обеспечения деятельности органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений показал, что обеспечение организационной и функциональной независимости этих органов обеспечивается одновременно несколькими взаимосвязанными и взаимообусловленными средствами в зависимости от их статуса.

Во-первых, организационным построением органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, с помощью организационного статуса –

самостоятельный орган государственной власти субъекта Российской Федерации специальной компетенции.

Во-вторых, путем установления подчиненности и подконтрольности органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений и их должностных лиц (сотрудников) исключительно высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации. Руководитель органа субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений и его сотрудники, при осуществлении ими своих полномочий должны подчиняется только высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, и быть подконтрольны и подотчетны только ему. Именно высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в пределах своей компетенции должно:

а) утверждать график проверок, осуществляемых органом субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях и организациях в целях осуществления контроля за реализацией ими мер по противодействию коррупции, в том числе и Национального плана противодействия коррупции;

б) давать письменные поручения по осуществлению региональным органом по профилактике коррупционных и иных правонарушений контроля за доходами и расходами отдельных категорий лиц;

в) давать письменные поручения по осуществлению проверок в отношении отдельных категорий лиц о соблюдении ими антикоррупционных ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, в целях противодействия коррупции.

В-третьих, порядком формирования органа субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Назначение на должности руководителей и сотрудников органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений осуществляется только высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

В-четвертых, особым порядком поощрения и привлечения к дисциплинарной ответственности руководителей и сотрудников этого органа за совершение ими служебных проступков – только высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации по установленным им процедурам.

В-пятых, порядком финансирования и материального обеспечения органа субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Анализ реализации поручения Президента Российской Федерации показал, что наиболее полное обеспечение организационной и функциональной независимости органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений исполнено в тех регионах, где этот орган является самостоятельным органом государственной власти особой компетенции. Таких органов в регионах создано не много, всего в нескольких субъектах Российской Федерации. Например, в Республике Саха (Якутия) создан государственный орган специальной компетенции – Управление при Главе Республики Саха (Якутия) по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Управление при Главе Республики Саха (Якутия) по профилактике коррупционных и иных правонарушений обладает не только организационной и функциональной самостоятельностью, но и финансовой. Оно является органом государственной власти Республики Саха (Якутия), на который возлагаются полномочия по реализации основных задач и функций по профилактике коррупционных и иных правонарушений в Республике Саха (Якутия) и подчиняется непосредственно главе этого субъекта Российской Федерации<sup>5</sup>. Более того, глава Республики Саха (Якутия) самостоятельно определяет структуру органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений и утверждает его штатное расписание<sup>6</sup>. Руководители (начальник управления и его заместители) этого регионального антикоррупционного органа назначаются на должность, поощряются и освобождаются от должности только указами Главы Республики Саха (Якутия)<sup>7</sup>. Почти аналогичным образом обстоят

дела с обеспечением организационной, функциональной и финансовой независимости региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений как государственных органов специальной компетенции в Приморском крае<sup>8</sup>, Республике Крым<sup>9</sup> и Воронежской области<sup>10</sup>. Небольшие различия в наименовании и организации деятельности этих органов обусловлены региональной спецификой формирования, правового регулирования и функционирования органов государственной власти. Например, в Республике Крым Комитет по противодействию коррупции подотчетен и подконтролен Главе Республики Крым и Совету министров Республики Крым. В то же время Глава Республики Крым, своим распоряжением от 19 января 2016 года № 11-пр «О распределении функциональных обязанностей между Главой Республики Крым, Председателем Совета министров Республики Крым, первым заместителем Председателя Совета министров Республики Крым, заместителями Председателя Совета министров Республики Крым» закрепил за собой право, а в последующем сохранил его другими распоряжениями «О распределении функциональных обязанностей между Главой Республики Крым, Председателем Совета министров Республики Крым, заместителями Председателя Совета министров Республики Крым»<sup>11</sup>, что Глава Республики Крым непосредственно направляет, координирует и контролирует деятельность Комитета<sup>12</sup>. В дополнение

(Якутия) по профилактике коррупционных и иных правонарушений: указ Главы Республики Саха (Якутия) от 09.01. 2017 № 1671 // Якутские ведомости. 2017. 19 января.

<sup>8</sup> О создании департамента по профилактике коррупционных и иных правонарушений Приморского края и об утверждении Положения о департаменте по профилактике коррупционных и иных правонарушений Приморского края: постановление Администрации Приморского края от 06.11.2015 № 426-па (в ред. от 11.11.2016 № 528-па) // Приморская газета. 2015. 13 ноября.

<sup>9</sup> Об утверждении Положения о Комитете по противодействию коррупции Республики Крым: постановление Совета министров Республики Крым от 25.08.2015 № 492 (в ред. от 24.02.2016 № 74) // Официальный сайт Правительства Республики Крым <http://rk.gov.ru>, 25.08.2015.

<sup>10</sup> Об утверждении Положения об управлении по профилактике коррупционных и иных правонарушений правительства Воронежской области: указ Губернатора Воронежской области от 25.04.2016 № 137-у // Информационная система «Портал Воронежской области в сети Интернет» <http://www.govvrn.ru>, 25.04.2016.

<sup>11</sup> О распределении функциональных обязанностей между Главой Республики Крым, Председателем Совета министров Республики Крым, заместителями Председателя Совета министров Республики Крым: распоряжение Главы Республики Крым от 18 ноября 2016 года № 842-пр // [http://glava.rk.gov.ru/rus/file/pub/pub\\_314784.pdf](http://glava.rk.gov.ru/rus/file/pub/pub_314784.pdf)

<sup>12</sup> О распределении функциональных обязанностей между Главой Республики Крым, Председателем Совета мини-

<sup>5</sup> Об утверждении Положения об Управлении при Главе Республики Саха (Якутия) по профилактике коррупционных и иных правонарушений: указ Главы Республики Саха (Якутия) от 07.04.2016 № 1074 (в ред. от 22.12.2016 № 1596) // Якутские ведомости. 2016. 12 апреля.

<sup>6</sup> О внесении изменений в отдельные правовые акты Главы Республики Саха (Якутия) и утверждении структуры Управления при Главе Республики Саха (Якутия) по профилактике коррупционных и иных правонарушений: указ Главы Республики Саха (Якутия) от 22.12.2016 № 1596 // Якутские ведомости. 2016. 27 декабря.

<sup>7</sup> О руководителе Управления при Главе Республики Саха (Якутия) по профилактике коррупционных и иных правонарушений: указ Главы Республики Саха (Якутия) от 10.03.2016 № 978 // Якутия. 2016. 15 марта; О заместителе руководителя Управления при Главе Республики Саха (Якутия) по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Указ Главы Республики Саха (Якутия) от 15.06.2016 № 1213 // Якутия. 2016. 17 июня; О первом заместителе руководителя Управления при Главе Республики Саха (Якутия) по профилактике коррупционных и иных правонарушений: указ Главы Республики Саха (Якутия) от 29.07.2016 № 1345 // Якутия. 2016. 2 августа; О руководителе Управления при Главе Республики Саха

к первому документу своим письмом от 23 августа 2016 года № 485/01-46 он запретил членам Совета министров Республики Крым вмешиваться в деятельность Комитета по противодействию коррупции Республики Крым, тем самым окончательно закрепив за собой право – единолично организовывать, обеспечивать и контролировать деятельность этого регионального специализированного антикоррупционного органа.

Или вот другой пример. Управление по профилактике коррупционных и иных правонарушений правительства Воронежской области, обладает в полном объеме организационной, функциональной и финансовой независимостью с прямым подчинением губернатору области. В положении об этом региональном антикоррупционном органе имеется лишь одна особенность – сотрудники этого органа, не зависимо от их правового положения и статуса, обладают дополнительными гарантиями профессиональной независимости – назначаются на должность, освобождаются от неё, поощряются и привлекаются к дисциплинарной ответственности за служебные проступки только губернатором Воронежской области<sup>13</sup>.

В большинстве субъектов Российской Федерации функции органа по профилактике коррупционных правонарушений переданы либо самостоятельным органам общей компетенции, обеспечивающим деятельность главы субъекта Российской Федерации – аппаратам/администрациям<sup>14</sup>. В некоторых

сторов Республики Крым, первым заместителем Председателя Совета министров Республики Крым, заместителями Председателя Совета министров Республики Крым: распоряжение Главы Республики Крым от 19 января 2016 года № 11-рг (в ред. от 31.10.2016 № 756-рг) // Официальный сайт Правительства Республики Крым <http://rk.gov.ru>, 19.01.2016; О распределении функциональных обязанностей между Главой Республики Крым, Председателем Совета министров Республики Крым, заместителями Председателя Совета министров Республики Крым: распоряжение Главы Республики Крым от 28.02.2017 № 77-рг (в ред. от 11.04.2017 № 175-рг) // Официальный сайт Правительства Республики Крым <http://rk.gov.ru>, 28.02.2017.

<sup>13</sup> Об утверждении Положения об управлении по профилактике коррупционных и иных правонарушений правительства Воронежской области: указ Губернатора Воронежской области от 25.04.2016 № 137-у // Информационная система «Портал Воронежской области в сети Интернет» <http://www.govvrn.ru>, 25.04.2016.

<sup>14</sup> Об уполномоченном органе Республики Калмыкия по профилактике коррупционных и иных правонарушений: указ Главы Республики Калмыкия № 129 от 24.10.2016 // <http://glava.region08.ru/ru/dokumenty/ukazy/8588-u.html>; О структуре органов в системе исполнительной власти Республики Коми: указ Главы Республики Коми от 17.10.2016 № 123 // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2016. № 18. Ст. 267; Об утверждении Положения о комитете Администрации Курской области по профилактике коррупционных и иных правонарушений: постановление Губернатора Курской области от 07.02.2017 № 41-пг // Курская правда. 2017. 10 февраля.

регионах функции органа по профилактике коррупционных правонарушений иным самостоятельным органам, в том числе органам специальной компетенции – министерствам<sup>15</sup> и ведомствам<sup>16</sup>, либо структурным подразделениям региональных органов государственной власти<sup>17</sup>. Как правило, руководители соответствующих региональных органов государственной власти формируют внутри их структурные подразделения специальной компетенции по исполнению функций органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, именуемые отделами<sup>18</sup>, управлениями<sup>19</sup>, комитетами<sup>20</sup>, де-

<sup>15</sup> О мерах по совершенствованию организации деятельности по противодействию коррупции в Мурманской области: постановление Губернатора Мурманской области от 05.10.2015 № 114-ПГ // «Электронный бюллетень Правительства Мурманской области» <http://www.gov-murman.ru>, 07.10.2015; О внесении изменений в Положение о Министерстве юстиции Мурманской области: постановление Правительства Мурманской области от 23.11.2015 № 537-ПП // Электронный бюллетень Правительства Мурманской области» <http://www.gov-murman.ru>, 26.11.2015.

<sup>16</sup> О службе по обеспечению безопасности жизнедеятельности населения Астраханской области: постановление Правительства Астраханской области от 22.10.2014 № 469-П (в ред. от 11.10.2016 № 353-П) // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2014. № 52. 30 октября.

<sup>17</sup> О внесении изменений в Положение об управлении государственной гражданской и муниципальной службы Нижегородской области, утвержденное постановлением Правительства Нижегородской области от 30 декабря 2014 года № 951: постановление Правительства Нижегородской области от 01.10.2015 № 622 // Официальный интернет-портал правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 05.10.2015.

<sup>18</sup> Об утверждении Положения об отделе по профилактике коррупционных и иных правонарушений Департамента государственной гражданской службы, кадров и противодействия коррупции Орловской области: постановление Правительства Орловской области от 03.11.2016 № 437 // Государственная специализированная информационная система «Портал Орловской области – публичный информационный центр» <http://orel-region.ru>, 03.11.2016.

<sup>19</sup> Об утверждении Положения об управлении по профилактике коррупционных и иных правонарушений администрации Губернатора Ульяновской области: распоряжение Губернатора Ульяновской области от 12 октября 2015 г. № 517-р; Об управлении Губернатора Омской области по профилактике коррупционных и иных правонарушений: указ Губернатора Омской области от 12.10.2015 № 172 (в ред. от 12.10.2016 № 183) // Омский вестник. 2015. 16 октября; Об утверждении Положения об управлении по профилактике коррупционных и иных правонарушений аппарата Губернатора и Правительства Сахалинской области: приказ Аппарата Губернатора и Правительства Сахалинской области от 19.01.2016 № 4 // Губернские ведомости. 2016. 25 мая.

<sup>20</sup> О комитете Правительства Новгородской области по профилактике коррупционных и иных правонарушений: указ Губернатора Новгородской области от 08.06.2016 № 202 // Новгородские ведомости. 2016. 10 июня; Об утверждении Положения о комитете по профилактике коррупционных и иных правонарушений администрации области: постановление Главы администрации Тамбовской области от 18.11.2015 № 389 (в

партаментами<sup>21</sup> или секторами<sup>22</sup> по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

В таких случаях обеспечение организационной и функциональной независимости этих органов и подразделений органов, а также их должностных лиц (сотрудников) является одной из важнейших задач для высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в сфере противодействия коррупции. Это обусловлено тем, что ведомственная и иная подчиненность этих органов и их сотрудников может препятствовать объективности их профессиональной/функциональной деятельности либо приводить к конфликту интересов между интересами дела и возможными «льготными» условиями прохождения государственной службы. В связи с этим руководителями субъектов Российской Федерации были приняты некоторые меры по обеспечению организационной и функциональной независимости подразделений специальной компетенции по профилактике коррупционных и иных правонарушений региональных органов государственной власти. Так, губернатор Саратовской области собственным постановлением закрепил за собой назначение на должности и освобождение от должности государственных гражданских служащих, замещающих должности в отделе по профилактике коррупционных и иных правонарушений управления по взаимодействию с правоохранительными органами и противодействию коррупции Правительства Саратовской области<sup>23</sup>. Аналогичное решение о назначении и освобождении от должностей лиц подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений органов государственной власти было

принято главами Чувашской Республики<sup>24</sup> и Республики Марий Эл<sup>25</sup>. Хотя в некоторых российских регионах в нормативных правовых актах об организации деятельности органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений предусмотрено назначение на должность главой субъекта Российской Федерации только руководителей подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений региональных органов государственной власти общей компетенции<sup>26</sup>. Действительно, руководители этих органов назначаются на должности именно нормативными актами высших должностных лиц органов исполнительной власти регионов<sup>27</sup>.

В некоторых регионах главы субъектов Российской Федерации своими нормативными актами закрепляют непосредственное подчинение подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений региональных органов государственной власти общей компетенции с уточнением целей такого переподчинения – во исполнение пункта 8 перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции 26.01.2016

<sup>24</sup> О некоторых вопросах организации работы по профилактике коррупционных и иных правонарушений в Чувашской Республике: указ Главы Чувашской Республики от 22.06.2016 № 86 // Собрание законодательства Чувашской Республики. 2016. № 6. Ст. 661.

<sup>25</sup> Об изменении некоторых решений Главы (Президента) Республики Марий Эл: указ Главы Республики Марий Эл от 20.09.2016 № 221 // Официальный интернет-портал Республики Марий Эл <http://www.portal.mari.ru>, 20.09.2016.

<sup>26</sup> О некоторых вопросах организации работы по профилактике коррупционных и иных правонарушений в Кабардино-Балкарской Республике: указ Главы Кабардино-Балкарской Республики от 03.10.2016 № 113-УГ // Официальная Кабардино-Балкария. 2016. 7 октября; О некоторых вопросах Управления Главы Республики Адыгея по профилактике коррупционных и иных правонарушений: указ Главы Республики Адыгея от 27.06.2016 № 80 // Собрание законодательства Республики Адыгея. 2016. № 6. (июнь).

<sup>27</sup> О назначении Бадрутдинова М.С. начальником Управления Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики: указ Президента Республики Татарстан от 15.01.2011 № УП-9// Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2011. № 11. Ст. 0322; О начальнике Управления Главы Республики Адыгея по профилактике коррупционных и иных правонарушений: указ Главы Республики Адыгея от 22.03.2016 № 30 // Советская Адыгея. 2016. 23 марта; Об Ибрагимове И.М.: указ Главы Республики Дагестан от 29 декабря 2015 г. № 351 // Официальный интернет-портал правовой информации Республики Дагестан <http://pravo.e-dag.ru>, 19.05.2016. О Полове Р.И.: указ Главы Удмуртской Республики от 04.03.2016 № 46 // Официальный сайт Главы Удмуртской Республики и Правительства Удмуртской Республики <http://www.udmurt.ru>, 04.03.2016.

ред. от 14.10.2016 № 182) // Сайт сетевого издания «Тамбовская жизнь» [www.tamlife.ru](http://www.tamlife.ru), 25.11.2015.

<sup>21</sup> О создании департамента по профилактике коррупционных и иных правонарушений Приморского края и об утверждении Положения о департаменте по профилактике коррупционных и иных правонарушений Приморского края: постановление Администрации Приморского края от 06.11.2015 № 426-па (в ред. от 11.11.2016 № 528-па) // Приморская газета. 2015. 13 ноября; Об утверждении Положения о Департаменте по профилактике коррупционных и иных правонарушений Администрации Томской области: постановление Губернатора Томской области от 25.04.2017 № 36 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 28.04.2017.

<sup>22</sup> О некоторых вопросах совершенствования организации деятельности в области противодействия коррупции: указ Главы Республики Мордовия от 07.09.2015 № 314-УГ // Известия Мордовии. 2015. 11 сентября.

<sup>23</sup> О внесении изменений в постановление области от 26 февраля 2006 года № 41: постановление Губернатора Саратовской области от 28 сентября 2016 г. № 294 // Сайт сетевого издания «Новости Саратовской губернии» <http://www.g-64.ru>, 30.09.2016.

от 16.02.2016 № Пр-299<sup>28</sup>, а иногда и без такого уточнения<sup>29</sup>.

Отдельные руководители российских регионов, воспринимая поручение Президента Российской Федерации буквально, а по сути, формально, указывают, что только в случаях проведения проверок соблюдения отдельными категориями лиц антикоррупционных требований, обязанностей, запретов и ограничений уполномоченное структурное подразделение по профилактике коррупционных и иных правонарушений обладает полной организационной и функциональной независимостью, и подчиняется непосредственно высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации<sup>30</sup>. Следовательно, при исполнении ими остальных контрольных антикоррупционных функций (как общих, так и специальных), предусмотренных положениями об этих подразделениях, они такой независимостью не обладают.

На наш взгляд, выглядит инновационным механизм защиты представителем нанимателя государственного гражданского служащего Комитета по профилактике коррупционных и иных правонарушений администрации Тамбовской области от лиц, в отношении которых он уполномочен проводить проверку соблюдения требований законодательства о противодействии коррупции. Нормативным правовым актом губернатора области установлено, что во избежание неправомерного увольнения, перевода на нижестоящую должность, лишения или снижения размера премии, переноса времени отпуска, привлечения к дисциплинарной ответственности – эти вопросы должны рассматриваться в особом порядке:

» в отношении председателя Комитета по профилактике коррупционных и иных правонарушений администрации Тамбовской области – на заседании комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Тамбовской области,

<sup>28</sup> О внесении изменений в постановление Правительства Астраханской области от 22.10.2014 № 469-П: постановление Правительства Астраханской области от 11.10.2016 № 353-П // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2016. № 42.

<sup>29</sup> О внесении изменений в отдельные указы Губернатора Омской области по вопросам совершенствования организации деятельности в области противодействия коррупции: указ Губернатора Омской области от 12.10.2016 № 183 // Омский вестник. 2016. 14 октября.

<sup>30</sup> Об основных гарантиях организационной и функциональной независимости органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений в Тюменской области и о внесении изменений в некоторые акты: постановление Губернатора Тюменской области от 14.09.2016 № 167 // Официальный портал органов государственной власти Тюменской области <http://www.admtymen.ru>, 14.09.2016.

» в отношении иных государственных гражданских служащих Комитета по профилактике коррупционных и иных правонарушений администрации Тамбовской области – на заседании комиссии администрации области по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов<sup>31</sup>.

При анализе региональных нормативных актов обнаружены бюрократические отписки, не содержащие конкретных мер и механизмов обеспечения организационной и функциональной независимости подразделений специальной компетенции в сфере противодействия коррупции органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В одних случаях в региональных нормативных правовых актах лишь констатируется, что при проведении проверок соблюдения требований законодательства о противодействии коррупции подразделения по профилактике коррупционных и иных правонарушений обладают организационной и функциональной независимостью от лиц, в отношении которых проводятся указанные проверки<sup>32</sup>. В других случаях указывается, что самими проверяемыми лицами надлежит обеспечить беспрепятственное исполнение работниками подразделений региональных органов власти по профилактике коррупционных правонарушений своих полномочий, а в противном случае если эти лица: а) воспрепятствовали осуществлению работниками этого подразделения своих полномочий; б) либо не выполняли их законные требования при проведении ими проверок соблюдения законодательства о противодействии коррупции, то эти случаи подлежат обязательному рассмотрению главой субъекта Российской Федерации<sup>33</sup>. При этом не определен ни порядок рассмотрения таких случаев высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, ни конкретные правовые последствия воспрепятствованию законной антикоррупционной деятельности подразделений региональных

<sup>31</sup> О внесении изменения в Положение о комитете по профилактике коррупционных и иных правонарушений администрации области: постановление Главы администрации Тамбовской области от 01.08.2016 № 141// Сайт сетевого издания «Тамбовская жизнь» <http://www.tamlife.ru>, 02.08.2016.

<sup>32</sup> О внесении изменения в распоряжение Правительства Челябинской области от 05.10.2015 г. № 548-рп: распоряжение Правительства Челябинской области от 30.09.2016 № 546-рп // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.10.2016.

<sup>33</sup> О некоторых вопросах организации работы по профилактике коррупционных и иных правонарушений в Республике Тыва: указ Главы Республики Тыва от 05.09.2016 № 139 (в ред. от 17.03.2017 № 65) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 09.09.2016



органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

В отдельных субъектах Российской Федерации в целях повышения эффективности противодействия коррупции в регионе высшими должностными лицами введено правило обеспечения организационной и функциональной независимости подразделений и должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления по профилактике коррупционных и иных правонарушений уполномоченными должностными лицами. Эти благие и полезные начинания, к большому сожалению, не обеспечиваются созданием механизмов организационной и функциональной независимости этих органов.

Изложенное выше позволяет сделать вывод о том, что обеспечение организационной и функциональной независимости органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений в процессе их реализации региональными правотворческими органами понимается и обеспечивается по-разному с учетом сложившихся моделей функционирования этих органов. В одних регионах органы по профилактике коррупционных и иных правонарушений обладают не только организационной и функциональной независимостью, но ещё и финансовой, но их не много. В других субъектах Российской Федерации принимаются отдельные согласованные меры по обеспечению организационной и функциональной независимости региональных подразделений специальной компетенции по профилактике коррупционных правонарушений органов государственной власти, связанные с подчиненностью и подконтрольностью этих органов и таких большинство. Вместе с тем, в значительной доле российских регионов органы по профилактике коррупционных и иных правонарушений не об-

ладают организационной и функциональной независимостью при осуществлении ими своих полномочий по реализации государственной политики противодействия коррупции.

В целях повышения эффективности деятельности региональных органов и подразделений специальной компетенции по профилактике коррупционных и иных правонарушений федеральным органам государственной власти, обеспечивающим единство государственной политики противодействия коррупции на всей территории Российской Федерации, необходимо следующее. Во-первых, обобщить региональный опыт обеспечения организационной и функциональной независимости органов и подразделений субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, уделив особое внимание формам и методам (механизмам) такого обеспечения. Во-вторых, выявить наиболее рациональные региональные практики обеспечения организационной и функциональной независимости органов и подразделений субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений и рекомендовать их для широкого применения с учетом специфики регионов. В-третьих, разработать методические рекомендации по использованию основных механизмов обеспечения организационной и функциональной независимости региональных органов и подразделений по профилактике коррупционных правонарушений.

*Рецензент: 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*

<sup>34</sup> О некоторых вопросах организации работы по противодействию коррупции в органах местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области: распоряжение Губернатора Пензенской области от 23.09.2015 № 340-р (в ред. от 20.12.2016 № 533-р) // Пензенские губернские ведомости. 2015. 2 октября. С.6; О некоторых вопросах организации деятельности исполнительных органов государственной власти Пензенской области по противодействию коррупции: распоряжение Губернатора Пензенской области от 08.04.2014 № 100-р (в ред. от 20.12.2016 № 533-р) // Пензенские губернские ведомости. 2014. 30 апреля. С.27.

### Литература

1. Актуальные вопросы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: материалы научно-практической конференции (Казань, 9 ноября 2016 г.). Казань, 2016. С. 264–265.
2. Антикоррупционный набор инструментов (июнь 2001 г.) // Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов: сборник документов / Сост. В.С. Овчинский. М.: ИНФРА-М, 2004.
3. Белинский В.В. Основные направления государственной антикоррупционной политики в субъектах Российской Федерации // Актуальные вопросы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: материалы научно-практической конференции (Казань, 9 ноября 2016 г.). Казань, 2016. С. 8–14.
4. Ирисмамбетова Н.Е. Проблемы организационной и функциональной независимости контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации // Интеграция науки и практики в современных условиях: материалы III Международной научно-практической конференции / науч. ред. С.В. Галичева. М., 2015. С. 162–166.
5. Кабанов П.А. Отдел по реализации антикоррупционной политики Республики Татарстан как специальный орган противодействия коррупции: правовое положение и компетенция (Краткий обзор республиканских правовых актов) // Следователь. 2006. № 8. С. 38–41.
6. Кочетков С.А., Кузин Д.В. Органы исполнительной власти специальной компетенции субъектов Российской Федерации: проблемы и противоречия правового регулирования // Вестник Владимирского государственного университета имени А.Г. и Н.Г. Столетовых. Серия: Юридические науки. 2014. № 2(2). С. 25–33.
7. Рагозина Л.Ю. Организационная независимость в правовом статусе публичных органов власти специальной компетенции // Известия Института права, экономики и управления Тюменского государственного университета. Тюмень, 2012. С. 51–58.
8. Сабитова Э.Н. Комитет по противодействию коррупции Республики Крым как субъект антикоррупционной политики государства // Вестник Казанского технологического университета. 2014. Т. 17. № 24. С. 414–418.
9. Сабитова Э.Н. Управление Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики как специализированный субъект противодействия коррупции // Следователь. 2014. № 6. С. 31–35.



# Мониторинг практики применения норм о грабеже, совершенном посредством рывка

Челябова З. М.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** уголовный закон, рывок, способ, неожиданные, дерзкие действия, насилие, грабеж, насильственный грабеж, разбой, виновный, кража, похищаемое имущество, завладение имуществом, преступный умысел, открытость.

**Аннотация.** В статье проанализированы позиции уголовно-правовой доктрины относительно рассматриваемого способа совершения грабежа. Помимо этого, особый акцент автором сделан на анализе судебной практики, которая приведена с учетом разности понимания судами этого способа, что, разумеется, привело и к разной квалификации. Такая разность вызвана неоднозначным пониманием не столько рывка, сколько его связи с насилием, чему автор особо уделил внимание. Нередко доктрина и суды видят в рывке насилие, считая нужным квалифицировать его как насильственное действие. Приведены примеры квалификации, в которых рывок нашел оценку не только в качестве грабежа, но и насильственного грабежа, разбоя, кражи. Автор не всегда солидарен с позицией судов, высказывая, таким образом, свое критическое отношение к их оценке. Автор констатирует нелогичность в понимании и применении судами буквы закона, а также, в итоге, выносит свое окончательное суждение об отсутствии тождества в рывке и насилии. Делая выводы к каждому решению суда в частности и в статье полностью, автор преследует цель единообразного и унифицированного понимания и применения уголовного закона.

DOI: [10.21681/2412-8163-2017-3-19-22](https://doi.org/10.21681/2412-8163-2017-3-19-22)

Уголовно-правовая доктрина, касаясь регламентации и ответственности за грабеж, нередко задается рядом вопросов касательно такого его способа, как совершение посредством рывка. Необходимо отметить, что наибольшее число дискуссий вызвано вопросом соотношения рывка и насилия. Стоит заметить, что рывок имеет в себе оценочные признаки, как и понятие «насилие» [1, 23–26].

Обратимся к уголовно-правовой оценке изъятия имущества посредством «рывка», а также рассмотрим позиции судов относительно этого способа.

Понятие рывка, на сегодняшний день, не находит своего законодательного определения. Постановление Пленума Верховного Суда «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» от 22 декабря 2002 г. № 29 также определения этого понятия не приводит<sup>2</sup>. В то же время уголовно-пра-

вовая доктрина и мониторинг судебной практики позволяют говорить о распространенности использования рывка в качестве способа грабежа [2, 48]. Поэтому рассматриваемая проблема никогда не была обойдена исследователями. Так, Г.Н. Борзенков считает, что в основе рывка в грабеже лежат действия, которые отличаются ловкостью и виртуозностью виновного при изъятии чужого имущества. Действия его при этом резки, неожиданны, внезапны для потерпевшего или других лиц<sup>3</sup>. Совершение грабежа таким способом не исключает возможности неосторожного причинения вреда здоровью<sup>4</sup>. В этой связи Н.А. Лопашенко была высказана точка зрения о необходимости дополнительной квалификации по ст. 118 УК РФ в случае

---

№ 29 (ред. 16.05.2017 № 17) // СПС КонсультантПлюс [дата обращения: 03.06.2017].

<sup>3</sup> Борзенков Г.Н. Личная собственность под охраной закона / Г.Н. Борзенков. М.: Знание, 1985. С. 28.

<sup>4</sup> Бойцов А.И. Преступления против собственности / А.И. Бойцов. СПб.:Юрид. центр Пресс, 2002. С. 458.

<sup>2</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» от 22.12.2002

<sup>1</sup> *Челябова Залина Магомедзагировна*, ассистент кафедры процессуального права ФГБОУ ВО «Астраханский государственный университет», Российская Федерация, г. Астрахань.

E-mail: [zalina.chelyabova@yandex.ru](mailto:zalina.chelyabova@yandex.ru)

причинения тяжкого вреда здоровью по неосторожности [3, 164], с чем согласны и другие исследователи, например, Н.К. Карпова [4, 36].

Большинство ученых различают усилия виновного при совершении рывка и физическое насилие<sup>5</sup>. Так, Е.О. Щербакова не видит в рывке проявлений физического насилия, ведь действия виновного направлены на имущество, а не на жизнь и здоровье потерпевшего<sup>6</sup>. Полагаем, с этим можно согласиться, так как под насилием в уголовном праве общепринято понимать общественно опасное противоправное воздействие на организм и психику человека против и помимо его воли<sup>7</sup>, а рывок определяет лишь сам способ завладения имуществом.

Таким образом, в обосновании мнения специалистов, не отождествляющих рывок с физическим насилием, лежит отсутствие у виновного умысла на применение насилия, а также то, что физические усилия при рывке направлены именно на похищаемое имущество, что характеризует открытый способ хищения.

Сложившаяся судебная практика также приводит примеры, которые свидетельствуют, что совершение деяния посредством рывка не считается применением насилия [5, 396].

Так, имея прямой умысел на открытое хищение чужого имущества, А. совершил сильный рывок за ручку сумки потерпевшей, от чего та по инерции упала на землю, ударившись головой и передней частью тела о землю. А. ее не толкал, ударов потерпевшей не наносил. Заключение судебно-медицинской экспертизы показало, что обнаруженные у нее телесные повреждения являются результатом ее падения от рывка за ручку сумки для ее изъятия. Таким образом, А. насилия к потерпевшей не применял. Ввиду этого гособвинитель изменил объем обвинения, отказавшись от квалифицирующего признака, предусмотренного п. «г» ч. 2 ст. 161 УК РФ. На основании этого Кировский районный суд г. Астрахани квалифицировал его деяние по ч. 1 ст. 161 УК РФ<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Кригер Г.А. Квалификация хищений социалистического имущества / Г.А. Кригер. М.: Юрид. лит., 1974. С. 126; Российское уголовное право. Особенная часть / Под ред. В.Н. Кудрявцева, А.В. Наумова. М.: Юрист, 1997. С. 156 (автор - А.В. Наумов).

<sup>6</sup> Щербакова Е.О. Грабёж чужого имущества: проблемы уголовно-правового регулирования и противодействия (на материалах Южного федерального округа): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар. 2008. С. 19-20.

<sup>7</sup> Челябинова Э.И. Уголовно-правовой и криминологический анализ неисполнения обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего: дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2006. С. 54.

<sup>8</sup> Обвинительный приговор РФ от 21.05.2014 № 1-166/2014 // Официальный сайт обзора судебной практики «Судакт», URL: <https://sudact.ru/> [дата обращения: 03.06.2017].

Полагаем, что такая оценка действий виновного судом верна, как и в следующем подобном деле Кировского районного суда г. Омска, где позиция обвинения была переквалифицирована с насильственного грабежа на ч. 1 ст. 161 УК, так как падение вышло за рамки умысла виновного и явилось следствием падения от рывка<sup>9</sup>.

Однако в уголовно-правовой науке существуют и мнения авторов, отождествляющих рывок с физическим насилием, характеризующим насильственный грабёж (п. «г» ч. 2 ст. 161 УК РФ). По мнению И.Г. Филановского, рывок всегда равнозначен физическому насилию<sup>10</sup>.

В.И. Симонов, В.Г. Шумихин, П.С. Яни считают, что иногда применение рывка надлежит рассматривать как физическое насилие<sup>11</sup>. Например, если в случае вырывания сумки из рук происходит выворачивание руки или пальцев потерпевшего, то такие действия следует квалифицировать по п. «г» ч. 2 ст. 162 УК РФ.

Ф.Б. Гребенкин отмечает, что судам при квалификации грабежа, совершенного путем рывка, следует исходить из конкретных обстоятельств дела, ставя это в зависимость от степени доказанности этих обстоятельств. Также он не исключает действия субъекта, которые судам следует квалифицировать, как грабёж с применением психического насилия, объясняя это возникновением во время рывка страха у потерпевшего<sup>12</sup>. Последнее утверждение, на наш взгляд, сомнительно, так как рывок предполагает физические действия виновного и каких-либо проявлений психического насилия в себе не несет. По поводу первого утверждения Ф.Б. Гребенкина следует согласиться с Н.А. Лопашенко в том, что такой алгоритм должен быть при любой квалификации<sup>13</sup>.

С.В. Дубченко считает надлежащим квалифицировать как насильственный грабёж случаи:

<sup>9</sup> Обвинительный приговор РФ от 25.01.2014 № 1-43/2017 // Официальный сайт обзора судебной практики «Судакт», URL: <https://sudact.ru/> [дата обращения: 04.06.2017].

<sup>10</sup> Филановский И.Г. Социально-психологическое отношение субъекта к преступлению / И.Г. Филановский. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1970. С. 133.

<sup>11</sup> Симонов В.И., Шумихин В.Г. Квалификация насильственных посягательств на собственность. Учебное пособие / В.И. Симонов, В.Г. Шумихин. М.: Изд-во юрид. института МВД РФ, 1993. С. 7-8; Яни П.С. Мошенничество и иные преступления против собственности: уголовная ответственность / П.С. Яни. М.: Интел-Синтез, 2002. С. 40.

<sup>12</sup> Гребенкин Ф.Б. Уголовно-правовое значение психического насилия в преступлениях против собственности: дисс. ... канд. юрид. наук. Москва. 2004. С. 130-131.

<sup>13</sup> Лопашенко Н.А. Преступления в сфере экономики: авторский комментарий к уголовному закону (раздел VIII УК РФ) (постатейный) / Н.А. Лопашенко. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 167.

- когда рывок следует после применения насилия;
- когда при рывке потерпевший пытается возвратить имущество, после чего виновный в ходе борьбы прибегает к насилию;
- когда виновный оказывает непосредственное воздействие на тело потерпевшего (отнимая сумку, выкручивает пальцы или выворачивает руку жертвы).

Во всех этих случаях, по мнению автора, умысел виновного прямо направлен на хищение чужого имущества и на телесную неприкосновенность потерпевшего. Простой рывок и, соответственно, грабеж без насилия характеризуются действиями виновного, при которых он не соприкасается с телом потерпевшего, а воздействует только на предмет хищения<sup>14</sup>. Полагаем, однако, что рывок, следующий после применения насилия, остается за рамками насилия, на что автор указывает сам, и не всегда однозначно говорит о насильственном грабеже. Умысел виновного и характер насилия могут свидетельствовать о разбое.

Судебная практика и уголовно-правовая доктрина при оценке рывка, как способа совершения хищения, не ограничиваются только грабежом. Так, В.И. Плохова вообще ставит под сомнение квалификацию рывка как грабежа, так как «действия происходят незаметно; только лишившись своего имущества и увидев убегающего виновного с ним, потерпевший осознает случившееся»<sup>15</sup>. Еще раньше признаки кражи в таких действиях видел Л. Белогриц-Котляревский, указывая на факт обнаружения преступления уже после его совершения<sup>16</sup>.

Оценивая позицию квалификации рывка как кражи, на наш взгляд, следует согласиться с В.В. Хилютотой, который исключает оценку действий с помощью рывка как тайных [1, 49]. Субъективный критерий указывает на то, что виновный отдает себе отчет в открытости своих действий, которые обязательно будут замечены потерпевшим или окружающими. Думается, невозможно представить ситуацию, когда срывание шапки отвернувшегося потерпевшего может остаться для него незамеченным. В этом и проявляется дерзость рывка. Виновный похищает имущество, допуская возможное сопротивление, но при этом нагло, вызываясь реализовать свой преступный умысел.

<sup>14</sup> Дубченко С.В. Уголовно-правовая характеристика корыстно-насильственных преступлений: дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень. 2008. С. 105.

<sup>15</sup> Плохова В.И. Криминологическая и правовая обоснованность составов ненасильственных преступлений против собственности: дисс. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург. 2003. С. 298.

<sup>16</sup> Белогриц-Котляревский Л. Воровство – кража по русскому праву (историко-догматическое исследование) / Л. Белогриц-Котляревский. Киев: Унив. типография, 1880. С. 304.

Рывок в конкретном случае может выражать неопасное насилие, а иногда – и насилие, опасное для жизни или здоровья человека.

Так, Челябинский областной суд посчитал правильной квалификацию Металлургического районного суда г. Челябинска по п. «г» ч. 2 ст. 161 УК действий Манапова. Действия Манапова выражались в том, что он рывками вырывал сумку из рук В., которая упала. Потерпевшая удерживала сумку при себе, после чего виновный протащил ее по асфальту, отчего она испытала сильную физическую боль<sup>17</sup>. Считаем верной такую квалификацию, а также имеющим место неопасное насилие, которое выражено в том, что виновный волочил жертву по земле, чем причинил ей физическую боль.

Судебная практика иногда дает примеры квалификации рывка как разбойного нападения.

Так, А.И., подойдя к потерпевшей, толкнул ее и сильным рывком схватил ее сумку, от чего она упала на металлические перила, расположенные вдоль дороги, и в результате падения ударилась головой об них, получив рваную рану левого уха. Согласно заключению эксперта, потерпевшей были причинены телесные повреждения в виде раны левой ушной раковины, кровоподтека левого плеча и поясничных областей, ссадины левой поясничной области и левого голеностопного сустава. Центральный районный суд г. Сочи оценил рывок А.И. как разбой в связи с наступившими последствиями, связанными с причинением потерпевшей легкого вреда здоровью<sup>18</sup>.

На наш взгляд, оценка действий А.И., как разбоя, не является правильной, так как физические усилия А.И. были направлены на вырывание сумки, а не на то, чтобы применить насилие к потерпевшей. Насилие в виде легкого вреда здоровью, полагаем, выходит за рамки умысла виновного. Насилие в разбое рассматривается как способ достижения желаемого результата, соответственно, у виновного должен быть умысел на его применение, чего не наблюдаем в настоящем примере, что дает основание ставить под сомнение квалификацию суда.

Как видим, сопутствующие рывку действия и возникающие последствия свидетельствуют, что при рывке может быть применено и насилие, которое может иметь другой характер и должно получить принципиально другую оценку – как кражи, насильственного грабежа либо разбоя. На наш взгляд, однако, рывок всегда исключает тайный ха-

<sup>17</sup> Определение РФ от 06.03.2017 № 10-904/2017// Официальный сайт обзора судебной практики «Судакт», URL: <https://sudact.ru/> [дата обращения: 04.06.2017].

<sup>18</sup> Обвинительный приговор РФ от 25.12.2014 № 1-551/2014 // Официальный сайт обзора судебной практики «Судакт», URL: <https://sudact.ru/> [дата обращения: 21.07.2016].

рактика, так как при рывке присутствует некоторый элемент физического воздействия. Рывком виновный демонстрирует действия, которые оцениваются потерпевшим как резкие, дерзкие. При краже же такое дерзкое, резкое физическое воздействие отсутствует, так как у потерпевшего с его имуществом нет непосредственного физического контакта.

Таким образом, сам рывок не тождественен насилию, так как физическое воздействие при хищении посредством рывка не приобретает характер насилия над личностью, являясь направленным на имущество. Однако предшествующие или следующие за рывком действия могут образовать насилие над личностью, характер, интенсивность и направленность которого судам следует всегда определять, исходя из умысла виновного.

Соответственно, рывок и насилие следует различать. Отсутствие аутентичного толкования рывка компенсирует, на наш взгляд, доктрина и судебная практика. Рывок свободен от признаков, которыми наполнено насилие, и можно с уверенностью утверждать, что эта разность еще больше убеждает нас в различной природе этих понятий, что обязательно следует учитывать в практике применения уголовного закона с целью единообразия.

**Рецензент:** Лопашенко Наталья Александровна, доктор юридических наук, профессор Астраханского государственного университета.

*E-mail: lopashenko@yandex.ru*

### Литература

1. Челябинова З.М. Проблемы квалификации вымогательства, совершенного с применением насилия: практика правоприменения // Мониторинг правоприменения. 2017. № 1 (22). С. 23–26.
2. Хиллота В.В. «Рывок»: проблемы квалификации ненасильственного хищения // Законность. 2013. № 10. С. 48–50.
3. Лопашенко Н.А. Посягательства на собственность / Н.А. Лопашенко. М.: Норма, Инфра-М, 2012. С. 164.
4. Карпова Н.А. Хищение чужого имущества: вопросы квалификации и проблемы дифференциации уголовной ответственности / Под ред. Н.Г. Кадникова. М.: Юриспруденция, 2011. 184 с.
5. Клепицкий И.А., Бриллиантов А.В. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) (2-е изд.) Т. 1 / Под ред. А.В. Бриллиантова. М.: Проспект, 2015. 432 с.



# Организационно-правовые технологии противодействия коррупции в системе государственной службы

Исаев Г. М.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** коррупция в системе государственной службы, противодействие коррупции, организационно-правовые технологии, комплексная система.

**Аннотация.** Статья посвящена системному анализу проблемы повышения эффективности использования организационно-правовых технологий в этой сфере в системе государственной службы нашей страны. В статье проводится анализ актуальности, значимости, международного опыта, правовых оснований, а также исследуются технологические основы противодействия коррупции в системе государственной службы.

Автором подчеркивается, что разработка и внедрение единого комплекса технологий в сфере в системе государственной службы должно способствовать повышению эффективности противодействия коррупции. Кроме этого, проводится обоснование необходимости использования организационно-правовых технологий противодействия коррупции в системе государственной службы, а также острой потребности вооружения специалистов новыми организационно-правовыми технологиями противодействия коррупции в системе государственной службы с использованием комплекса новейших научно-правовых разработок.

DOI: [10.21681/2412-8163-2017-3-23-27](https://doi.org/10.21681/2412-8163-2017-3-23-27)

Целенаправленное и успешное продвижение в решении стратегических задач развития нашей страны, включающих в себя, прежде всего, задачи построения правового государства, формирования и развития гражданского общества, а также укрепления национального согласия, напрямую зависит от уровня коррупционной уязвимости административной системы государственного управления.

Коррупция – это одна из наиболее острых проблем, угрожающих национальной безопасности и существованию любого государства [1, с. 28]. В силу сложности самого явления коррупции [11, с. 69], многообразии и эволюции форм коррупционных проявлений, представляют одну из главных транснациональных угроз для современных государств [12, с. 11].

Анализ результатов широкомасштабных макроэкономических исследований показывает, что коррупция существенно усложняет и тормозит процесс эффективного развития современной России, является серьезной угрозой системе государственности, разрушает экономическую систему нашей страны, подрывает основы государственного

управления, резко снижает уровень обеспечения безопасности всей социальной системы: «личность-общество-государство».

Коррупция оказывает деструктивное влияние на всю систему государственного управления, способствует целенаправленному формированию негативного имиджа страны, является причиной дискредитации власти, наносит колоссальный ущерб экономике, резко снижая ее эффективность и конкурентоспособность.

Коррупция в современных условиях представляет собой одно из главных препятствий на пути интенсивного и инновационного развития нашей страны, которое способно разрушить любую систему позитивных преобразований, приводит к резкому снижению уровня жизни граждан, становится причиной формирования массового правового нигилизма, крайних форм цинизма и всеобщей апатии.

По оценкам экспертов коррупция представляет собой один из эффективных технологических механизмов, направленных на подрыв и разрушение всей структуры безопасности страны. Один из столпов и главных идеологов, основавших американскую разведку, А. Даллес, разрабатывая ком-

<sup>1</sup> Исаев Габидуллах Минетуллахович, председатель президиума МГКА «Исаев и партнеры», Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: [gabib1974@mail.ru](mailto:gabib1974@mail.ru)

плекс стратегических направлений разрушения нашей страны, подчеркивал: «Посеяв там хаос, мы незаметно подменим их ценности на фальшивые и заставим их в эти ценности поверить. Как? Мы найдем единомышленников... Найдем союзников и помощников в самой России. Эпизод за эпизодом будет разыгрываться грандиозная по своему масштабу трагедия гибели самого непокорного на земле народа, окончательного, необратимого угасания его самосознания... Мы будем всячески поддерживать и поднимать так называемых художников, которые станут насаждать культ секса, насилия, садизма, предательства, – словом, всякой безнравственности. В управлении государством мы создадим хаос и неразбериху... Мы будем незаметно, но активно способствовать самодурству чиновников, взяточников, беспринципности. Бюрократизм и волокита будут возводиться в добродетель... Честность и порядочность будут осмеиваться и превратятся в пережиток прошлого. Хамство и наглость, ложь и обман, пьянство и наркоманию, животный страх друг перед другом и беззастенчивость, предательство, национализм и вражду народов, прежде всего к русскому народу – все это мы будем ловко и незаметно культивировать, все это расцветет махровым цветом...» [7].

Традиционно коррупция (от лат. corrumpere – разрушать, растлевать) трактуется как процесс использования, вопреки действующей системе норм права и морально-нравственных ценностей общества, должностным лицом, возложенных на него властных полномочий для получения личной выгоды [13].

В Федеральном законе Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» под коррупцией понимается «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами», равно как и «совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица»<sup>2</sup>.

В качестве наиболее характерного признака коррупции выделяется, прежде всего, конфликт

интересов лица, наделенного властными полномочиями и общества. Другими словами, в качестве основной детерминанты коррупции выступает получение выгоды, посредством использования властных полномочий, а основным сдерживающим фактором является риск разоблачения и последующего наказания.

Системное решение данной проблемы возможно, по нашему мнению, только на основе реализации стратегической задачи, нацеленной на целенаправленное формирование и развитие новой по форме и содержанию, антикоррупционной системы государственного управления. Только антикоррупционная система государственного администрирования может обеспечить верховенство закона, в полной мере способствовать соблюдению прав и свобод человека, переходу социальной системы «личность-общество-государство» на более эффективные технологии социального взаимодействия.

Проведенный нами анализ международного опыта противодействия коррупции в системе государственной службы показывает, что развитие институтов государственности коррелирует с уровнем коррупции в разных странах [3, 4, 5, 6, 9, 10, 14]. Данная закономерность проявляется в том, что, прежде всего коррупция в системе государственной службы оказывает деструктивное влияние на саму систему, как ржавчина разрушая ее изнутри, и функционально превращает ее в неэффективную. Кроме этого, это приводит к деградации государственности посредством обесценивания человеческого капитала, выступает в качестве одного из основных препятствий на пути развития государственных социальных систем. Как итог, коррупция ведет к девальвации человеческого капитала, лишая нас будущих перспектив, делая невозможным обеспечение целенаправленного, поступательного, инновационного, конкурентоспособного развития нашей страны.

В частности, как показатели, отражающие высокую степень коррупции в системе государственной службы, исследователи отмечают слабый уровень подготовки профессиональных кадров в системе государственной и муниципальной службы, непрофессионализм государственных и муниципальных служащих, которые своими действиями дискредитируют действующую систему власти и государство в целом, делают его слабо управляемым, имеющим крайне негативный имидж в обществе, мало эффективным и крайне громоздким [13]. И как правильно отмечают некоторые авторы, общество, видя безграмотность, коррупцию государственных служащих, уподобляется им [2, с. 67].

В качестве инструментария противодействия коррупции в системе государственной службы

<sup>2</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».



нами разработана система организационно-правовых технологий, которые выступают в качестве явлений широкой социальной практики и характеризуются системой параметров, в частности целенаправленностью использования систем управления социальными процессами при помощи воздействий со стороны субъектов на явления, а также других людей; системностью, организованностью управления социальными явлениями и процессами; комплексным характером системы управления; просоциальной направленностью и высокой эффективностью процесса управления [8].

Анализ международного опыта противодействия коррупции в системе государственной службы показал, что наиболее эффективными организационно-правовыми технологиями, используемыми в различных, наиболее подверженных коррупции, социальных системах являются следующие технологии [3, 4, 5, 9, 10, 14].

Прежде всего, наиболее эффективными технологиями являются технологии, предусматривающие максимальную (из возможных) процедуру деперсонализации взаимодействия государственных служащих с гражданами и организациями, например, посредством механизма «одного окна» или использования систем электронного обмена информацией.

Технологии, которые предполагают использование системы жесткой регламентации процедур взаимодействия с субъектами регулирования (потребителями государственных услуг). В ряде случаев это регламентируется системой, ограничивающей любые контакты лица, наделенного властными полномочиями с потребителями услуг за пределами специально отведенных служебных помещений, а также внедрения технологий видео и аудио контроля помещений, выделенных для оказания государственных услуг.

В широкую практику также внедрены технологии, обеспечивающие полный контроль и состоящие в разделении административных процедур на составные элементы, реализация которых возложена на независимых друг от друга должностных лиц.

Положительный опыт накоплен в применении технологий, в значительной степени обеспечивающих независимость и объективность антикоррупционной работы, и состоящих в выведении подразделений собственной безопасности из подчинения руководству конкретной структуры.

Хорошо зарекомендовали себя организационно-правовые технологии, предусматривающие введение системы регулярной ротации должностных лиц, которые за 2–3 года не успевают выстраивать коррупционные связи.

И, наконец, ряд западных стран широко используют технологии, в основе которых лежит отказ от презумпции невиновности. При этом используются косвенные признаки виновности (например, наличие дорогого автомобиля, при небольшой зарплате, больших денежных сумм, которые не относятся к «карманным» расходам) в качестве основания для проведения служебного расследования с последующим использованием уголовных санкций.

Разработка и внедрение единого комплекса технологий в сфере в системе государственной службы должно, по нашему мнению, способствовать повышению эффективности противодействия коррупции. В предлагаемую систему входят технологии, которые, по мнению опрошенных нами экспертов (№ 45), являются наиболее эффективными для решения задач комплексного противодействия коррупции в отечественной системе государственной службы.

1. Технологии, предполагающие существенное ужесточение административного и правового контроля в системе государственной службы. По мнению экспертов, в настоящее время назрела острая необходимость создания инспекции в системе государственной службы и/или подразделения в силовых структурах, наделенных широкими юридическими и организационными полномочиями и юридическими механизмами борьбы с коррупцией в системе государственной службы, вплоть до проведения оперативно-розыскных и первоначальных следственных действий.
2. Технологии, обеспечивающие прозрачность процедур выдачи разрешений, лицензирования, аккредитации, экспертной оценки качества работы, направленные на разрушение коррупционных систем, посредством свободного получения любым заинтересованным лицом полной информации о технологиях решения всех процедурных вопросов, включая договорную и отчетную документацию, ответственных лицах, систему отчетности и контроля за исполнением принятых решений, систему наказаний лиц, в случае неисполнения принятых решений и т.д., через систему официальных запросов непосредственно или через Интернет.
3. Технологии, предполагающие использование жесткой регламентации процедур взаимодействия с субъектами регулирования (потребителями услуг). В необходимых случаях необходимо использование целой системы ограничений на любые контакты лиц, наделенных полномочиями с потребителями государственных

услуг за пределами специально отведенных служебных помещений, а использования технологий видео и аудио контроля помещений, выделенных для проведения переговоров, подписания договоров на оказание услуг.

Технологии, обеспечивающие деперсонификацию процедур оказания государственных услуг, например, через системы электронного обмена информацией, «одного окна». Юридическим основанием решения этой задачи являются основные положения Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>3</sup>. Данный закон, определяющий правовые основы предоставления услуг государственными и муниципальными органами выступает, с одной стороны, в качестве действенного инструмента повышения эффективности работы государственных институтов, с другой стороны, направлен на противодействие коррупции.

Технологии, которые предусматривают процедуру деления административной деятельности на составные элементы. При этом реализацией отдельных этапов администрирования должны заниматься независимые друг от друга должностные лица, что обеспечивает взаимный контроль оказания государственных услуг.

Технологии, предусматривающие использование системы регулярной ротации должностных лиц, прежде всего, из числа управленческого персонала в системе государственной службы, что является серьезным препятствием для построения коррупционных схем, выстраивания соответствующей системы отношений.

Технологии совершенствования действующего законодательства, регламентирующие построение систем противодействия коррупции в системе государственной службы. Это связано прежде всего с тем, что Федеральный закон Российской Федерации «О противодействии коррупции» не распространяется на судей, депутатов, в связи с их иммунитетом, а также воспитателей, учителей, преподавателей вузов, так как юридически государственными либо муниципальными служащими они не являются.

Технологии укрепления мотивации профессиональной деятельности государственных служащих, включающие технологии повышения социального статуса государственных служащих, уровня заработных плат, построения системы значимых социальных гарантий.

Технологии, которые предусматривают ужесточение контроля в сфере института отсрочки от службы в армии.

Технологии, предусматривающие проведение мониторинга уровня коррупции в конкретной структуре в системе государственной службы, включая использование современного инструментария проведения комплексных исследований, построение экспертных систем, способных выявлять систему коррупционных рисков, выступающих в качестве оснований построения комплексных систем эффективного противодействия коррупции в системе государственной службы.

Технологии, предполагающие построение системы «обратной связи» через организацию работы «телефона доверия» или электронного адреса для приема информации о фактах коррупции в системе государственной службы в целях проведения служебных расследований и последующей передаче (при подтверждении информации) в следственные органы.

Технологии, предусматривающие антикоррупционную пропаганду с широким использованием средств массовой информации в целях формирования нетерпимости к фактам коррупции в системе государственной службы, несовместимости коррупции с процессами государственного управления в связи с ее ярко выраженной асоциальной направленностью.

Технологии формирования корпоративной культуры госслужащих, предусматривающие разработку и внедрение кодекса поведения, морально-нравственных основ государственной службы.

Технологии, предусматривающие применение системы презумпции виновности, основанной на использовании косвенных признаков виновности (наличие дорогого загородного дома, престижных автомобилей, больших сумм наличных денег) в качестве основания для проведения служебных расследований.

## Выводы

1. Применение предложенной системы психолого-правовых технологий противодействия коррупции в системе государственной службы в ближайшей перспективе должны обеспечить повышение ее эффективности.

2. Внедрение психолого-правовых технологий противодействия коррупции в системе государственной службы будет способствовать успешному реформированию административной системы государственного управления, может значимо повысить авторитет власти, создать условия для су-

<sup>3</sup> Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

цественного и поступательного экономического роста.

3. Будет способствовать целенаправленному высокоэффективному, конкурентоспособному,

интенсивному и инновационному развитию нашей страны, ее выходу в системе иерархии на качественно новый стратегический международный уровень.

### Литература

1. Атагимова Э.И., Макаренко Г.И. Борьба с коррупцией в России: законодательный аспект // Правовая информатика. 2016. № 2. С. 28–33.
2. Атагимова Э.И., Макаренко Г.И. Правовое просвещение: проблемы и пути решения // Мониторинг правоприменения. 2015. № 1 (14). С. 64–68.
3. Андрианов В.Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность. Текст: монография / В.Д. Андрианов. М.: Волтерс Клувер, 2009. 178 с.
4. Аминов Д.И. Коррупция как социально-правовой феномен и пути ее преодоления / Д.И. Аминов, В.И. Гладких, К.С. Соловьев. М.: Логос, 2006. 103 с.
5. Ахметшин Н.Х. Политико-правовые аспекты борьбы с коррупцией в КНР / Н.Х. Ахметшин // Государство и право. 2008. № 8. С. 20–24.
6. Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции. Текст. / И.В. Бочарников // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 9. С. 19–20.
7. Кириченко А.В. Психолого-акмеологический анализ международного опыта борьбы с коррупцией // Психолого-акмеологические технологии противодействия коррупции в системе государственной службы / Под ред. А.А. Деркача. М.: РАГС, 2010. 230 с.
8. Кириченко А.В., Кучер С.А. Психолого-акмеологические основания построения системы безопасности современной коммерческой структуры // Акмеология. 2012. № 1 (41). С. 47–52.
9. Кириченко А.В. Акмеолого-правовые и технологические основания противодействия коррупции в сфере образования // Акмеология. 2014. № 1 (49). С. 93–99.
10. Колчманов Д.Н. Предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы США и Канады / Д.Н. Колчманов // Административное и муниципальное право. 2009. № 6. С. 39–47.
11. Ростова О.С. Антикоррупционная правовая политика субъектов Российской Федерации // Наука и общество. 2016. № 1 (24). С. 62–69.
12. Рыбаков О.Ю. Антикоррупционная правовая политика: понятие и структура // Мониторинг правоприменения. 2016. № 1 (18). С. 11–19.
13. Скобликов П.А. Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью в современной России. Текст. / П.А. Скобликов. М.: Норма, 2008. 178 с.
14. Сатаров Г. А. Диагностика российской коррупции: Социологический анализ. М.: ИНДЕМ, 2002.



# Уголовная ответственность за финансирование терроризма

Аверин С. В.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** резолюции Совета Безопасности ООН, 40 рекомендаций ФАТФ, противодействие, криминализация, преступность, статистика, нормативно-правовое регулирование, правоприменение, конструкция нормы права, квалификация преступлений, состав правонарушения, законотворчество.

**Аннотация.** В статье автор в хронологическом порядке дает обзорную характеристику криминализации и развития уголовной ответственности за финансирование терроризма в российской правовой системе. При этом хронология развития правового регулирования противодействия финансированию терроризма дается не только в разрезе национального законодательства, но и международного права. Автором проведен статистический анализ учета в Российской Федерации преступлений, связанных с финансированием терроризма, обозначены проблемы применения в практической деятельности соответствующих норм УК РФ и указаны причины данных проблем. В качестве правового решения сложившейся ситуации автором предложена редакция новой статьи УК РФ, выделяющей финансирование терроризма в отдельный состав преступления. Предложенный вариант новой статьи УК РФ нацелен на эффективную реализацию норм уголовной ответственности за преступления, связанные с финансированием терроризма.

DOI: 10.21681/2412-8163-2017-3-28-33

В наше время угрозам терроризма и их минимизации уделяется пристальное внимание. Об общественной опасности терроризма говорит все мировое сообщество, на всех международных площадках. Противодействие ему закреплено в законодательстве подавляющего числа стран.

Одним из ключевых аспектов борьбы с терроризмом является выявление и пресечение его ресурсной, финансовой поддержки и материального обеспечения. На данном направлении работы сосредоточены усилия многих международных площадок, таких как Контртеррористический комитет ООН, ФАТФ<sup>2</sup>, других международных организаций, и каждого государства в отдельности.

На международном уровне само финансирование терроризма как преступное деяние было признано необходимым криминализовать относи-

тельно недавно (1999 г.), однако это имело большое значение для последующей борьбы с данным негативным социальным явлением во всем мире. Своего рода это был качественно новый этап в работе всех государств по противодействию терроризму.

Впервые понятие «финансирование террористической деятельности» в рамках международного права было упомянуто в 1994 г. в Декларации ООН «Меры по ликвидации международного терроризма», которая закрепила обязанность государств «воздерживаться от организации террористической деятельности, подстрекательства к ней, содействия ее осуществлению, финансирования, поощрения или проявления терпимости к ней и принимать надлежащие практические меры к обеспечению того, чтобы их соответствующие территории не использовались для создания террористических баз или учебных лагерей или для подготовки или организации террористических актов, направленных против других государств или их граждан»<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> пп. а) п. 5 Резолюции ООН Генеральной Ассамблеи от 09.12.1994 № A/RES/49/60 «Меры по ликвидации международного терроризма» // URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/768/21/PDF/N9576821.pdf?OpenElement> (дата обращения: 29.01.2017).

<sup>2</sup> ФАТФ (Financial Action Task Force) – группа разработчиков финансовых мер по борьбе с отмыванием денег. Является межправительственной организацией, реализующей выработку международных стандартов в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма (ПОД/ФТ), а также осуществляющей оценку соответствия национальных систем ПОД/ФТ данным стандартам.

<sup>1</sup> Аверин Сергей Вячеславович, консультант Федеральной службы по финансовому мониторингу, Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: averin@fedsfm.ru

В 1996 году Генеральная Ассамблея ООН призвала все государства предпринять необходимые меры для противодействия «финансированию террористов и террористических организаций, независимо от того, осуществляется такое финансирование прямо или косвенно через организации, которые также преследуют или утверждают, что преследуют благотворительные, общественные или культурные цели, или также вовлечены в запрещенные виды деятельности, такие, как незаконные поставки оружия, незаконный оборот наркотиков и вымогательство, включая использование лиц в целях финансирования террористической деятельности»<sup>4</sup>.

И, наконец, резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 54/109 от 9 декабря 1999 г.<sup>5</sup> была утверждена *Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма*, которая восполнила пробел в международно-правовом режиме борьбы с терроризмом. Впервые на универсальном уровне было закреплено обязательство государств квалифицировать финансирование террористической деятельности как уголовное деяние. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 88-ФЗ «О ратификации Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма»<sup>6</sup>.

Необходимость криминализации финансирования терроризма на национальном уровне закрепляет и 5 Рекомендация ФАТФ. Она гласит, что «Странам следует признать преступлением финансирование терроризма на основе Конвенции о борьбе с финансированием терроризма и следует признать уголовным преступлением не только финансирование террористических актов, но также финансирование террористических организаций и отдельных террористов даже при отсутствии связи их действий с конкретным террористическим актом или актами...»<sup>7</sup>.

Сорок Рекомендаций, принятых ФАТФ, и включенные в ее систему 9 специальных антитер-

рористических рекомендаций, являются международными стандартами в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, соблюдать которые необходимо всем странам, являющимися участниками ФАТФ. В течение последних лет они имеют ярко выраженную тенденцию к приобретению статуса международного обычая. Подтверждением этого может служить их признание в качестве международного стандарта в декларациях, принимаемых в различных регионах мира, имплементация рекомендаций в национальные законодательства государств, возможность применения государствами – членами ФАТФ экономических санкций к государствам, не участвующим в международном сотрудничестве в борьбе с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма, список которых определяется ФАТФ<sup>8</sup>.

Ключевое значение при рассмотрении вопроса признания рекомендаций ФАТФ в качестве норм международного права имеет п.7 Резолюции Совета Безопасности ООН 1617 (2005) от 29 июля 2005 г., в котором Совет Безопасности, действуя на основании главы VII Устава ООН, настоятельно призвал все государства – члены ООН соблюдать всеобъемлющие международные стандарты, содержащиеся в Сорока рекомендациях ФАТФ, в том числе 9 специальных рекомендаций, касающихся финансирования терроризма, включенных в 2003 г. в стандарты ФАТФ<sup>9</sup>.

Учитывая вышеизложенное, можно констатировать огромное внимание, которое уделяет мировое сообщество вопросу необходимости криминализации всеми странами финансирования террористической деятельности.

Вследствие ратификации Российской Федерацией Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма (см. выше) и в целях исключения страны из черного списка ФАТФ, в 2002 году был принят федеральный закон от 24.07.2002 № 103-ФЗ «О внесении дополнений в законодательные акты Российской Федерации», который внес изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации<sup>10</sup>, установив уголовную ответственность за «финан-

<sup>4</sup> пп. f) п. 3 Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 17.12.1996 № A/RES/51/210 «Меры по ликвидации международного терроризма» // URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/761/67/PDF/N9776167.pdf?OpenElement> (дата обращения: 29.01.2017).

<sup>5</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 09.12.1999 № A/RES/54/109 «Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма» // URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/251/30/PDF/N0025130.pdf?OpenElement> (дата обращения: 29.01.2017).

<sup>6</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 28, ст. 2792.

<sup>7</sup> Рекомендации ФАТФ. Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения / Пер. с англ. М.: Вече, 2012, С. 15.

<sup>8</sup> Мельник Т. В. Международно-правовое регулирование борьбы с финансированием терроризма на универсальном уровне: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук // М., 2010, С. 17–18.

<sup>9</sup> Официальный сайт ООН // URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/446/62/PDF/N0544662.pdf?OpenElement> (дата обращения: 29.01.2017).

<sup>10</sup> Новая статья УК РФ – ст. 205.1 «Вовлечение в совершение преступлений террористического характера или иное содействие их совершению» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30, ст. 3020.

сирование акта терроризма либо террористической организации», а годом ранее был принят основополагающий нормативный правовой акт в данной сфере – федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»<sup>11</sup>.

В последствии ст. 205.1 УК РФ неоднократно изменялась в содержательной ее части. Основными нормативно-правовыми актами, которые усовершенствовали уголовную ответственность за финансирование терроризма являлись:

- федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму»<sup>12</sup>, который впервые в российском законодательстве закрепил понятие «финансирование терроризма». В соответствии с изменениями, внесенными в статью 3 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и ст. 205.1 УК РФ, под понятием «финансирование терроризма» понимается *предоставление или сбор средств либо оказание финансовых услуг с осознанием того, что они предназначены для финансирования организации, подготовки и совершения хотя бы одного из преступлений, предусмотренных ст. 205, 205.1, 205.2, 206, 208, 211, 277, 278, 279 и 360 УК РФ, либо для обеспечения организованной группы, незаконного вооруженного формирования или преступного сообщества (преступной организации), созданных или создаваемых для совершения хотя бы одного из указанных преступлений;*
- федеральный закон от 06.07.2016 № 375-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности»<sup>13</sup> расширил область применения термина «финансирование терроризма». Теперь под финансированием терроризма понимается, в том числе, *финансирование или иное материальное обеспечение лица в целях совершения им*

*хотя бы одного из преступлений, указанных в примечании к ст. 205.1 УК РФ.*

Вместе с тем, вопросам усиления ответственности за финансирование терроризма и экстремизма, совершенствования методов уголовно-правовой оценки преступлений террористической направленности уделяется недостаточное внимание. В связи с увеличением средств, способов и методов проявления террористической деятельности имеются значительные сложности в соответствующей правоприменительной деятельности.

На практике существуют проблемы, связанные с толкованием уголовно-правовых норм, предусматривающих ответственность за терроризм и другие преступления террористического характера<sup>14</sup>. Мало внимания уделяется теоретическим и практическим вопросам правоприменения. В этой связи представляет собой особую актуальность и значимость исследование путей совершенствования уголовно-правовой базы преступлений террористического характера, развития законотворческих работ в области противодействия терроризму и его финансированию, научных основ квалификации преступлений террористического характера<sup>15</sup>.

Основная проблема правоприменительной деятельности в Российской Федерации в сфере противодействия финансированию терроризма – слабая реализация статьи 205.1 УК РФ. Проблема правоприменения данной статьи УК РФ кроется в самой конструкции диспозиции данной нормы, поскольку признание законодателем в качестве «содействия террористической деятельности» случаев «финансирования терроризма» выглядит как досадная ошибка<sup>16</sup>.

Включение финансирования терроризма в объективную сторону содействия террористической деятельности не только влечет нарушение структуры состава этого преступления, но и вызывает несоответствие текста диспозиции ст. 205.1 УК РФ ее названию. В свою очередь признаки, раскрывающие содержание финансирования терроризма, не корреспондируются с содержанием понятия «терроризм», предусмотренного п. 1 ст. 3

<sup>14</sup> Денисова А.В. К вопросу о конкретизации в российском уголовном праве // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2015, № 2 (82). С. 174.

<sup>15</sup> Мусаелян М.Ф. Квалифицирующие признаки террористического акта: толкование, квалификация, совершенствование (сравнительно-правовой анализ) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014, № 1. С. 97–98.

<sup>16</sup> Ульянова В. В. Противодействие финансированию терроризма: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.08 – уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право / В. В. Ульянова. Екатеринбург, 2010. С. 17 // <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1409054>

<sup>11</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 33 (часть I), ст. 3418.

<sup>12</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (часть I), ст. 3452.

<sup>13</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 28, ст. 4559.

Федерального закона «О противодействии терроризму», а охватываются определением «террористическая деятельность»<sup>17</sup>.

Основные трудности в правоприменении создает конструкция субъективной стороны данного состава преступления. Она предусматривает наличие только прямого умысла, т.е. согласно ч. 2 ст. 25 УК РФ лицо осознавало общественную опасность своих действий (бездействия), предвидело возможность или неизбежность наступления общественно опасных последствий и желало их наступления. Кроме вины в форме прямого умысла, по мнению авторов, субъективная сторона данного состава преступления содержит и цель – действия совершаются с осознанием того, что *средства предназначены для финансирования* преступлений террористического характера<sup>18</sup>, либо лица, в целях совершения им хотя бы одного из этих преступлений, либо для обеспечения организованной группы, незаконного вооруженного формирования (НВФ), преступного сообщества (преступной организации), *созданных или создаваемых для совершения* хотя бы одного из этих преступлений. То есть, обвиняемый *должен осознавать и желать*, что его денежные средства пойдут на совершение преступления, или лицу, которое совершит это преступление на эти денежные средства, или на обеспечение организованной группы (НВФ, преступному сообществу), которая он знает, что *создана для совершения преступлений*.

«Осознание цели»<sup>19</sup>, т.е. осознание обвиняемым предназначения финансовых средств, услуг для совершения преступлений террористического характера, практически никогда не доказывается стороной обвинения в суде, вследствие чего привлечь к уголовной ответственности физических лиц по данному составу преступления, предусмотренному ст. 205.1 УК РФ, практически невозможно и преступления как следует из практики обычно переключают в другие составы криминального деяния.

Проблемы правоприменения ст. 205.1 УК РФ в части финансирования терроризма подтверждает и соответствующая статистика досудебного производства.

При общем снижении в 2016 году количества зарегистрированных преступлений на территории

Российской Федерации возросло на **44,8%** количество преступлений террористического характера.

За 2016 год зарегистрировано **2 227** преступлений террористического характера (АППГ +44,8%), из них предварительно расследовано **735** преступлений (АППГ +27,8%), не раскрыто – **1 349** (АППГ +78,0%). Выявлено лиц, совершивших указанные преступления – **653** человека (АППГ +7,2%).<sup>20</sup>

Между тем, в 2016 году зарегистрировано всего **39** (АППГ +50%) преступлений, **связанных с финансированием терроризма**, из них предварительно расследовано **23** преступления (АППГ +92%); выявлено **6** лиц, связанных с финансированием терроризма (АППГ -25%), и в суд **ни по одному из них** (сотрудниками ОВД) не направлено уголовное дело (АППГ -100%)!<sup>21</sup>

Получается, из всех зарегистрированных в 2016 г. преступлений террористического характера выявлено только **2,5 % (в 40 раз меньше)** преступлений, связанных с финансированием терроризма. Соответственно, из расследованных преступлений указанной категории – **3,1%** связанных с ФТ (**в 33 раза меньше**); выявлено лиц, связанных с ФТ, из общего числа – только около **1%**.

Значительный рост отдельных показателей объясняется изменением формирования статистики в 2016 году по преступлениям, связанных с финансированием терроризма. Если в 2015 году учитывались только преступления, предусмотренные ст. 205.1 УК РФ в части финансирования терроризма, то в 2016 году добавочно к указанным преступлениям учитывались и преступления, предусмотренные ч. 1 ст. 208 УК РФ.

Данная статистика подтверждает низкий уровень правоприменения уголовно-правовых норм в области противодействия финансированию терроризма, а также высокую степень латентности данных преступлений.

Очень примечателен тот факт, что за финансирование НВФ (ч. 1 ст. 208 УК РФ) предусмотрено наказание в виде *лишения свободы* на срок *от десяти до двадцати лет* с ограничением свободы на срок от одного года до двух лет, а за финансирование НВФ, *созданного или создаваемого для совершения преступлений террористического характера* (ч. 1. ст. 205.1 УК РФ), предусмотрена уголовная санкция в виде *лишения свободы* на срок *от пяти до десяти лет* со штрафом в размере до пятисот тысяч рублей либо в размере заработной платы

<sup>17</sup> См. там же.

<sup>18</sup> Синоним: средства предназначены в целях финансирования..., в целях обеспечения...

<sup>19</sup> Богомолов С. Ю. Ответственность за финансирование терроризма: уголовно-правовое и криминологическое исследование: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.08 – уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право // Нижний Новгород, 2017. С. 140.

<sup>20</sup> Портал правовой статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации // URL: <http://crimestat.ru/analytics> (дата обращения: 29.01.2017).

<sup>21</sup> Статистические данные предоставлены МВД России. Форма № 282.

или иного дохода осужденного за период до трех лет либо без такового. Из чего исходил законодатель при установлении размера данных уголовных санкций? Но это уже проблемы квалификации преступлений, которые необходимо рассматривать отдельно.

С учетом всего изложенного, в целях повышения эффективности национальной системы противодействия финансированию терроризма в части уголовного преследования за указанные преступления, а также полной имплементации резолюций Совета Безопасности ООН<sup>22</sup> и 5 рекомендации ФАТФ в национальное законодательство, авторами предлагается рассмотреть вопрос о внесении в УК РФ изменений, в части касающейся выделения финансирования терроризма из форм содействия террористической деятельности, как во многих других странах<sup>23</sup>, в отдельную статью УК РФ и упрощение конструкции состава данного преступления, не исключая умысла в составе преступления. Данное предложение поддерживали в свое время Ульянова В.В.<sup>24</sup> и Богомолов С.Ю.<sup>25, 26</sup>

С учетом их предложений, считаем целесообразным выделить финансирование терроризма в отдельную статью УК РФ – ст. 205.7 «Финансирование терроризма», со следующим содержанием:

«1. Оказание материальной или экономической поддержки терроризму, прямое или косвенное (через третьих лиц) предоставление либо сбор денежных средств или иного имущества любыми способами с осознанием того, что они предназначены полностью или частично для подготовки, совершения или организации хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360 и 361 настоящего Кодекса, либо для обеспечения организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), созданных

или создаваемых в целях подготовки, совершения или организации хотя бы одного из указанных преступлений, а равно заведомое обеспечение физического лица осуществляющего террористическую деятельность, в том числе, в связи с совершением хотя бы одного из указанных в настоящей статье преступлений –

▶ наказываются лишением свободы на срок от пяти до десяти лет со штрафом в размере от пяти сот тысяч рублей до одного миллиона рублей либо в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет либо без такового.

2. Прямое или косвенное оказание материальной или экономической поддержки терроризму, совершенной в форме:

а) приобретения нефти, продуктов ее переработки, иных стратегически важных товаров и ресурсов, культурных ценностей;

б) сбыта огнестрельного оружия, его основных частей, боеприпасов,

в) сбыта взрывчатых веществ или взрывных устройств –

▶ наказываются лишением свободы на срок от восьми до пятнадцати лет со штрафом в размере от одного миллиона рублей до одного миллиона пятисот тысяч рублей либо в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от трех до пяти лет либо без такового.

3. Организация деяний, предусмотренных частями первой и второй настоящей статьи –

▶ наказываются лишением свободы на срок от пятнадцати до двадцати лет с ограничением свободы на срок от одного года до двух лет или пожизненным лишением свободы.

Примечание 1. Под материальной или экономической поддержкой терроризма в настоящей статье понимается прямое или косвенное (через третьих лиц) оказание финансовых услуг, услуг имущественного характера, приобретение и (или) предоставление товаров, работ, услуг организованным группам, незаконным вооруженным формированиям, преступным сообществам (преступным организациям), созданными или создаваемыми в целях подготовки, совершения или организации хотя бы одного из указанных преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279 и 360 настоящего Кодекса, а равно оказание финансовых услуг, услуг имущественного характера физическим лицам, действующим в указанных целях и заведомое вступление в торговые отношения с ними.

Примечание 2. Отсутствие факта использования собранных или предоставленных денежных средств или другого имущества в подготовке, со-

<sup>22</sup> Резолюции 2161 (2014), 2170 (2014), 2178 (2014), 2199 (2015), 2253 (2015). Официальный сайт ООН // URL: <http://www.un.org/ru/> (дата обращения: 05.02.2017)

<sup>23</sup> Люксембург, Канада, Бельгия, Австралия, Италия, Испания, Азербайджан, Кыргызстан, Беларусь, Казахстан, Молдавия, Украина, Таджикистан.

<sup>24</sup> Ульянова В.В. Уголовно-правовое регулирование противодействия финансированию терроризма // Российский юридический журнал. 2008. № 6. С. 137.

<sup>25</sup> Богомолов С. Ю. Финансирование терроризма: особенности содержания непосредственного объекта // Вестник Нижегородской академии МВД России, 2015, № 4 (32). С. 219.

<sup>26</sup> Богомолов С. Ю. Ответственность за финансирование терроризма: уголовно – правовое и криминологическое исследование: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.08 – уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право // Нижний Новгород, 2017. С. 100.



вершении или попытке совершения террористических актов и связи с конкретным террористическим актом не устраняет уголовную ответственность за деяние.

Примечание 3. Под обеспечением организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), физического лица в настоящей статье понимается прямое или косвенное (через третьих лиц) снабжение денежными средствами или иным имуществом в любых, в том числе, не связанных с конкретным террористическим актом, целях».

Данное предложение уже выносилось Федеральной службой по финансовому мониторингу<sup>27</sup> в виде законопроекта на рассмотрение и согласование другими заинтересованными ведомствами, в частности, имеющими полномочия по уголовному преследованию, но полной поддержки не получило. Надеемся, что благодаря привлечению к работе по данному актуальному вопросу российского научного сообщества удастся комплексно и объективно изучить его, выработать адекватную существующим вызовам и угрозам позицию по нему и получить положительное решение данной проблемы на государственном уровне.

### Литература

1. Мельник Т. В. Международно-правовое регулирование борьбы с финансированием терроризма на универсальном уровне: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2010. С. 17–18.
2. Ульянова В. В. Противодействие финансированию терроризма: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.08 – уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право. В. В. Ульянова. Екатеринбург, 2010 // URL: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1409054> .
3. Богомолов С. Ю. Финансирование терроризма: особенности содержания непосредственного объекта // Вестник Нижегородской академии МВД России, 2015, № 4 (32). С. 219.
4. Богомолов С. Ю. Ответственность за финансирование терроризма: уголовно-правовое и криминологическое исследование: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.08 – уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право // Нижний Новгород, 2017. С. 100.
5. Мусаелян М.Ф. Квалифицирующие признаки террористического акта: толкование, квалификация, совершенствование (сравнительно-правовой анализ) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 1. С. 97–98.
6. Денисова А.В. К вопросу о конкретизации в российском уголовном праве // Вестник Волжского университета им. В.Н. Тагилева. 2015, № 2 (82). С. 174.



<sup>27</sup> Согласно Указу Президента Российской Федерации от 13.06.2012 № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» Росфинмониторинг является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по противодействию финансированию терроризма, по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в этой сфере, по координации соответствующей деятельности федеральных органов исполнительной власти, других государственных органов и организаций (п. 1 Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 25, ст. 3314.

# К вопросу о структуре акта законодательства (белорусский опыт)

Василевич С. Г.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** элементы нормативного правового акта, сбалансированность акта, преамбула акта, строение кодекса, общая и особенная часть кодекса, санкции.

**Аннотация.** В статье уделено внимание структуре нормативных правовых актов. В ней указаны обязательные реквизиты (вид, название и др.) и структурные элементы нормативного правового акта (преамбула, разделы, главы, статьи, пункты, подпункты, части, абзацы). Обращается внимание на некоторые проблемные аспекты при построении актов законодательства. Отмечены особенности структуры кодифицированного нормативного правового акта. Основное внимание при этом уделено Кодексу Республики Беларусь об административных правонарушениях. Отмечено, что КоАП, хотя и определен в качестве единственного закона об административных правонарушениях, однако содержит много бланкетных норм, которые отсылает к иным актам законодательства. То есть, по сути КоАП не выполняет свою роль «единственного акта». Аналогичная ситуация обстоит и с Уголовным кодексом. Это характерно также и для российских кодифицированных актов. Было бы правильно в перспективе сузить круг законодательных актов, составляющих блок административно-деликтного или уголовного законодательства, исключив принятие подзаконных актов, которые бы определяли составы правонарушений, сбалансировать меры административной ответственности и уголовной ответственности, предусмотренные соответственно в КоАП и УК. На наш взгляд, ряд составов преступлений против конституционных прав и свобод следовало бы декриминализировать и тем самым пополнить соответствующие главы КоАП новыми статьями. Важно также сбалансировать сроки для привлечения к уголовной и административной ответственности. Акцентировано внимание на необходимости повышения роли преамбулы нормативных правовых актов. В подзаконных актах должны быть не только ссылки на акты, обладающие более высокой силой, на основе которых они изданы, но содержать краткий анализ состояния ранее урегулированных общественных отношений, а также включать ожидаемые результаты от введения в действие акта. Это позволит повысить качество проектов нормативных актов, ответственность разработчиков за их подготовку.

DOI: 10.21681/2412-8163-2017-3-34-39

С точки зрения этимологии слово «структура» имеет латинское происхождение и означает «строение», «порядок», «расположение». Таким образом, говоря о структуре акта законодательства, мы имеем в виду, что он состоит из упорядоченных между собой элементов, как составных его частей. В свою очередь, эти элементы приобретают свое нормативное значение, когда они включены в принятый (изданный) нормативный правовой акт. Согласно с мнением о том, что важно, чтобы элементы (структурные части) были взаимосвязаны, иначе их потенциал не будет в полной мере реализован<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Законодательная техника. Научно-практическое пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М.: Городец, 2000. С. 104.

<sup>1</sup> **Василевич Сергей Григорьевич**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета, Белоруссия, г. Минск.  
E-mail: sergey.workmail.135@gmail.com

го акта могут объединяться в Общую и Особенную части. Согласно названному закону отдельными структурными элементами нормативного правового акта (его структурных элементов) могут быть подстрочные примечания к ним. Подстрочные примечания используются в тех случаях, когда пояснения или сокращенные наименования не могут быть помещены в текст нормативного правового акта (его структурных элементов).

В целом можно отметить, что законодатель дал субъектам нормотворческой инициативы и тем органам государственной власти, которые принимают соответствующие нормативные правовые акты, хороший ориентир для качественной работы.

В последние годы нормотворческая деятельность приобретает все более высокий уровень, что свидетельствует о профессионализме лиц, к ней причастных. Вместе с тем есть и проблемы, над решением которых следует работать. Это касается не только оптимального структурирования актов, но и их содержания, а также наименования акта. Довольно часто названия имеют слишком абстрактные названия. Так, часто законы звучат так: «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты». Желательно, чтобы название было более определенным и в то же время емким. Как справедливо замечает известный российский ученый С.А. Авакьян, название закона может быть удачным с точки зрения юриста, но оставаться непонятным простому человеку, поэтому надо тщательно задумываться о терминологической версии акта [2, с. 396]. Выбор вида акта также имеет важное значение. Например, закон – это нормативный правовой акт, постановление палаты Парламента – обычно правоприменительный акт. Когда акт «облекается» не в ту форму (вместо закона принимается постановление), то это может повлечь признание его неконституционным (незаконным). Конечно, могут быть особенности, обусловленные спецификой законотворчества. Так, избрание депутатами спикера палаты Парламента Туркменистана оформляется законом, который затем подписывается Президентом.

Обратимся к некоторым примерам, касающимся административно-деликтного законодательства. Согласно части второй ст.1.1 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (в дальнейшем – КоАП), этот Кодекс является единственным законом об административных правонарушениях, действующим на территории Республики Беларусь. Нормы других законодательных актов, предусматривающие административную ответственность, подлежат включению в настоящий Кодекс. Таким образом, прямо закреплено, что КоАП – единственный закон об

административных правонарушениях (к примеру, Уголовный кодекс – тоже единственный закон, определяющий, какое деяние является преступлением). Кроме того, закон о введении в действие КоАП допустил использовать иные законодательные акты до включения их норм в КоАП.

КоАП определяет, какие деяния являются административными правонарушениями, закрепляет основания и условия административной ответственности, устанавливает административные взыскания, которые могут быть применены к физическим лицам, совершившим административные правонарушения, а также к юридическим лицам, признанным виновными и подлежащими административной ответственности.

Ситуация, при которой административно-деликтные отношения возникали, изменялись и прекращались бы на основе законодательного акта, усилило бы правовую основу, в большей степени защитило бы, даже с формально-юридической стороны, участников административно-деликтных отношений. И все же ситуация не столь однозначная. Как уже отмечалось, в КоАП зафиксировано, что это единственный закон об административных правонарушениях, действующий на территории Республики Беларусь. В КоАП предусмотрены виды взысканий, но за какие деяния (действие или бездействие) они налагаются, часто излагается в других законодательных актах, т. е. законах, декретах, указах, а также иногда в подзаконных актах – актах Правительства, ведомственных актах. Обусловлено это тем, что КоАП содержит много бланкетных норм, которые отсылает к иным актам законодательства. Видимо, без этого пока не обойтись. Ведь все правила трудно зафиксировать в этом Кодексе. Схожая ситуация сложилась и с Уголовным кодексом. Это характерно также и для российских кодифицированных актов. Было бы правильно в перспективе сузить круг законодательных актов, составляющих блок административно-деликтного или уголовного законодательства, основу которого составляют Конституция и международные договоры, исключив принятие подзаконных актов, которые бы определяли составы правонарушений. Как известно, к законодательным актам Республики Беларусь относятся Конституция, законы и акты Главы государства. Сужение на данном этапе круга нормативных правовых актов, которые определяют условия привлечения к административной ответственности, законодательными актами в большей степени отвечало бы требованиям статьи 23 Конституции, где идет речь о возможности ограничения прав и свобод (установление ответственности также можно рассматривать в качестве опреде-

ленного ограничения) в случаях, предусмотренных законом.

Отметим, что в современном динамичном мире все более усложняются общественные отношения. Видимо, это предопределяет существенное увеличение статей в действующем КоАП по сравнению с КоАП 1984 года. Особенностью Кодекса 1984 года было то, что им допускалось установление ответственности не только на уровне законов, постановлений Правительства, но и в некоторых случаях решениями местных Советов депутатов и их исполнительными и распорядительными комитетами (ст. 5 КоАП 1984 г). Такой подход законодателя не обеспечивал соблюдение конституционной нормы о равенстве всех перед законом и права без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов, поскольку за одни и те же правонарушения местные Советы депутатов и исполкомы разных областей устанавливали различные размеры штрафов. Кроме того, областные и Минский городской Советы депутатов получили неограниченную возможность установления видов административных правонарушений. Соответствующие нормы были признаны неконституционными заключением Конституционного Суда Республики Беларусь от 24.10.1994 «О соответствии Конституции Республики Беларусь статьи 5 Кодекса об административных правонарушениях».

КоАП, как известно, имеет Общую и Особенную части. Общая часть состоит из трех разделов и восьми глав. Особенная часть состоит из 17 глав – с 9 по 25.

Однако, как иногда бывает, в процессе нормотворчества произошли какие-то сбои. После третьего раздела, который находится в Общей части, идет Особенная часть без указания номера раздела и замыкает КоАП уже раздел 4-й – Заключительные положения, в которых всего одно положение, даже не обозначенное статьей, где указано, что Кодекс вводится в действие специальным законом. Полагаем, что было полезно внести уточнения в структуру КоАП, ведь предполагается его долгое действие.

Общая и Особенная части взаимосвязаны, они составляют единое целое. Общая часть, уже из самого названия это следует, определяют общие подходы к вопросу об административной ответственности, административном правонарушении. Нормы Общей части имеют отношения ко всем нормам Особенной части. Не только отдельные нормативные акты можно выстраивать, исходя из их юридической силы (иерархии), в силу того что право устроено иерархично [3, с. 215], но и отдельные разделы, главы, части могут обладать юридическим приоритетом по отношению к иным состав-

ным элементам акта. В Конституции, например, разделы, посвященные основам конституционного строя, обладают юридическим приоритетом. Понятие юридической силы имеет двойственный характер: с одной стороны, определяется иерархическое соотношение нормативного правового акта, а с другой, позволяет установить общеобязательность акта [4, с. 288].

В законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» не определено соотношение норм Общей и Особенной частей кодекса (не только это касается КоАП), например, когда между ними выявляются противоречия. Общая часть кодекса должна обладать верховенством по отношению к Особенной части. Решить этот вопрос важно еще и потому, что, например, Налоговый кодекс состоит из Общей части от 19 декабря 2002 г и Особенной части от 29 декабря 2009 г. В законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» закреплено правило о приоритете нового закона по отношению к ранее принятому. Насколько это уместно применять в ситуации с изменениями указанных частей Налогового кодекса, имеются очень большие сомнения. Что касается соотношения общего закона и специального, например, закона о социальной защите инвалидов, то специальный закон должен обладать приоритетом.

Однако в обоих случаях (о соотношении общей и особенной части кодекса, о верховенстве специального закона) решение, конечно, за законодателем. Было бы хорошо для практики закрепить соответствующее правило в названном выше законе.

Структура глав КоАП имеет свои особенности, которые принципиально отличают этот кодекс от других кодифицированных актов. Каждая глава КоАП состоит из определенного числа статей. Есть главы с небольшим числом статей и значительным их числом (например, глава 5 содержит 5 статей, а глава 23 – более 80 статей). Однако специфика проявляется в принятой нумерации статей и практике дополнения глав: когда возникает необходимость дополнить главу новой статьей, то она приобретает следующий по порядку номер в конце главы.

Принятая в КоАП нумерация глав и статей в целом приемлема: цифры до точки обозначают номер главы, а после точки – порядковый номер статьи. Такая нумерация удобна. Отличается новизной в сравнении с иными кодексами, например, Уголовным кодексом, но не столь идеальна, как это было ранее, когда при дополнении кодекса появлялись статьи со значками примечания. Положительный момент здесь был в том, что статьи, если они затрагивали близкие отношения, размещались рядом. Сейчас при новом порядке это сделать не удастся. Ведь нумерация статей главы идет по на-

растающей. Например, ответственность за отказ в приеме обращения гражданина или юридического лица, либо нарушение установленных сроков рассмотрения такого обращения, либо неинформирование заявителя о решении, принятом по результатам рассмотрения обращения, либо неправомерный отказ заявителю в ознакомлении с материалами, непосредственно относящимися к рассмотрению обращения, либо непринятие в пределах своей компетенции мер по восстановлению нарушенных прав, свобод и (или) законных интересов заявителя предусмотрены в статье 9.13. Затем глава 9 законом от 02.11.2005 дополнена статьей 9.24. Нарушение законодательства о книге замечаний и предложений. Хотя «темы» близкие, ранее эти статьи шли бы рядом. В статье 9.4 предусматривается ответственность за невыполнение обязанности по воспитанию детей, через 22 статьи мы находим ст.9.27, в которой идет речь об ответственности родителей за уклонение от трудоустройства по судебному постановлению; ответственность за нарушение трудовых прав закреплена в ст.9.16 (отказ в приеме на работу), а в ст.9.19 – за нарушение законодательства о труде (из редакции статьи можно предположить, что отказ в приеме на работу не является нарушением законодательства о труде, но это не так). Сначала идет статья относительно нарушений законодательства о пенсионном обеспечении (9.14), затем – о занятости, о приеме на работу, хотя построение должно быть иным, пенсионное обеспечение наступает после приобретения человеком соответствующего стажа работы.

Санкции в статьях КоАП не всегда, на наш взгляд, сбалансированы. Оценка объективной стороны правонарушений и тяжести наступивших последствий, на наш взгляд, далека от идеала. Ведь при установлении меры ответственности необходимо руководствоваться принципом соразмерности ответственности совершенному деянию. Так, ответственность за умышленное причинение телесных повреждений в виде штрафа меньше чем ответственность за необоснованный отказ в приеме на работу. За невыполнение обязанностей по воспитанию детей (ст.9.4) ответственность значительно мягче, чем за жестокое обращение с животными (ст.15.45).

Конечно, сам по себе факт расположения близких по направленности статей на разном удалении еще не означает, что такая практика создает массу трудностей. Нынешний КоАП значительно лучше подготовлен, чем КоАП 1984 года, хотя тоже отличается нестабильностью. Просто необходимо более внимательно относиться к прочтению всей статей при применении норм КоАП, а нормотвор-

ческим инстанциям более внимательно сопоставлять не только диспозиции, но и санкции статей.

Однако и другие главы КоАП также вызывают замечания. Так, анализ главы 25 КоАП в целом свидетельствует, что ее конструкция также не совсем удачна потому, что название некоторых статей и их содержание дублируют друг друга. Так, в статье 25.8 идет речь о нарушениях гражданами и должностными лицами обязанностей по воинскому учету, но в ст. ст. 25.2, 25.4 КоАП также идет речь о нарушениях воинского учета. При этом ответственность в соответствии с ч.1 ст.25.2 (можно предположить, что она является «специальной») ниже, чем в соответствии с ч.2 ст.25.8, которая формально охватывает все иные случаи нарушения должностным лицом обязанностей по воинскому учету и носит тем самым «общий» характер. Еще одно различие – в повторности правонарушения. При определении того, по каким статьям необходимо квалифицировать то или иное деяние, следует, на наш взгляд, сопоставлять их содержание и устанавливать, имеется ли указание на конкретное деяние или же идет речь вообще о нарушениях обязанностей по воинскому учету, как это указано в ст.25.8 КоАП.

Выше нами уже отмечалось важность формулировок (содержания с структурных элементов) закона. Приведем еще один пример, сославшись на статью 17.2 КоАП: стрельба из огнестрельного оружия в населенном пункте или в месте, не предназначенном для стрельбы. Стрельба из огнестрельного оружия в населенном пункте или в месте, не предназначенном для стрельбы из такого оружия, влечет наложение штрафа в размере от пяти до десяти базовых величин с конфискацией оружия и боеприпасов к нему или без конфискации, с лишением специального права либо без лишения специального права.

Не только употребление разделительного союза «или», но и категорический запрет для стрельбы в населенном пункте дает основание для замечаний. В данном случае нами даже не затрагивается вопрос о применении в соответствующих случаях оружия сотрудниками правоохранительных органов, что предусмотрено законом (как уже подчеркнуто, этот специальный закон выше по юридической силе должен быть даже кодекса, хотя в обычной ситуации кодекс выше закона). Вопрос в другом – в населенных пунктах устраиваются тир для стрельбы. Возможно, лучшей редакцией была бы следующая: стрельба из огнестрельного оружия в месте, не предназначенном для стрельбы, если иное не предусмотрено законом. Такая редакция охватывает все, в том числе и населенный пункт.

Не всегда сбалансированы меры административной ответственности и уголовной ответствен-

ности, предусмотренные соответственно в КоАП и УК. На наш взгляд, ряд составов преступлений против конституционных прав и свобод следовало бы декриминализовать и тем самым пополнить главу 9 новыми статьями. Это не умалило бы значение защиты этих прав, а, наоборот, сделало бы их защиту более эффективной, меры ответственности – «работающими». Важно также сбалансировать сроки для привлечения к уголовной и административной ответственности. Следует иметь в виду, что лицо считается имеющим административное взыскание в течение года со дня его исполнения. В статьях же Уголовного кодекса «привязка» сделана к дате наложения административного взыскания, что является неправильным: известно много случаев уклонения от исполнения наложенного административного взыскания.

Еще один вопрос, который касается структуры нормативного правового акта, это преамбула акта. Целесообразно отойти от сложившегося взгляда об обязательности преамбулы только в крупных и значимых актах и актах, касающихся новаций правового статуса гражданина, изменения Конституции, конституционных законов<sup>3</sup>. Подход, на наш взгляд, должен быть более широкий. Разделяем позицию, в соответствии с которой в преамбуле следует предусматривать перечень регулируемых вопросов, направленность закона (его цель)<sup>4</sup>, а также мотивы издания акта, его основные задачи<sup>5</sup>. Полагаем, что преамбула акта текущего законодательства должна содержать краткий анализ состояния ранее урегулированных прежними актами общественных отношений, а также включать ожидаемые результаты от введения в действие акта. Это позволит повысить качество проектов нормативных актов, ответственность разработчиков за их подготовку. В преамбуле нормативного правового акта, на наш взгляд, должен содержаться краткий анализ состояния правового регулирования по «тематике» акта,

цели и задачи, которые намечены и следует решить. То есть речь идет о фиксации определенного прогноза действия акта, предлагаемого к принятию. Именно отсутствие стабильности правового регулирования, несистемность законодательства, его противоречивость вызывают многочисленные нарекания на практике со стороны граждан, субъектов хозяйствования. От того, как будет решена эта задача, зависит функционирование правовой системы<sup>6</sup>, успех экономического и социального развития общества, государственного строительства, повышение доверия граждан к институтам власти. По указанным причинам считаем, что в преамбуле, как правило, должны быть положения нормативного характера.

В этой части показателен опыт издания Главой государства директив, в которых преамбула играет весомую роль в определении действий соответствующих органов государственных власти исходя из сформулированных в ней целей и задач. Распространение такого подхода на все иные акты законодательства будет содействовать повышению качества нормотворческой и правоприменительной деятельности.

Именно интересы реализуемости права, его действительности и эффективности, как точно отметила А.И. Абрамова, обуславливают необходимость соблюдения требуемых стандартов формальной определенности акта [5, с. 19]. Форма и содержание, как известно, находятся в органической взаимосвязи. По этой причине необходимо ответственно относиться к определению всех структурных элементов правового акта.

*Рецензент: Довнар Таисия Ивановна, доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права Белорусского государственного университета, г. Минск, Белоруссия.*

### Литература

1. Тихомиров Ю.А. Право: прогнозы и риски. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М., 2015. 240 с.
2. Авакьян С.А. Конституционное право России: избранные статьи. 2010–2016. Махачкала. Изд-во ДГУ, М.: Изд-во Проспект, 2016. 501 с.
3. Гаджиев Г.А. Онтология права: (критическое исследование юридического концепта действительности): монография / Г.А. Гаджиев. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. 320 с.
4. Общая теория права: учебное пособие / В.А. Абрамович [и др.]; под общ. ред. С.Г. Дробязко, С.А. Калинина. Минск: БГУ, 2013. 416 с.
5. Абрамова А.И. Правоприменительная практика и ее влияние на развитие законодательства. Журнал российского права. 2015. № 12. С. 18–27.

<sup>3</sup> Законодательная техника. Научно-практическое пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М.: Городец, 2000. С.128.

<sup>4</sup> Там же. С. 129.

<sup>5</sup> Тихомиров Ю.А. Действие закона. – М.: Известия, 1992. С.11.

<sup>6</sup> Соколов А.Н., Бабенко Ю.И. Закон в Российской правовой мысли: монография. Калининград: Калининградский юридический институт МВД России, 2007. С. 51.

# Мониторинг состояния качества муниципального нормотворчества

Роговая А. В.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** муниципальное нормотворчество, качество муниципального нормативного правового акта, юридическая техника, мониторинг, региональный регистр муниципальных нормативных правовых актов, экспертный опрос.

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы современного состояния муниципального нормотворчества в Российской Федерации. На основе социологического исследования дана экспертная оценка эффективности муниципального нормотворчества, выявлены типичные ошибки при подготовке и принятии муниципальных нормативных правовых актов, основные проблемы в ведении регистра муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации. В заключении по данным экспертного опроса даны некоторые из направлений совершенствования муниципального правотворческого процесса.

DOI: [10.21681/2412-8163-2017-3-39-48](https://doi.org/10.21681/2412-8163-2017-3-39-48)

Муниципальное нормотворчество находит свое выражение в нормативных правовых актах различной юридической силы, которые решают важные социальные, экономические, управленческие и другие вопросы. В свою очередь сохраняются такие основные проблемы муниципального нормотворчества как противоречие муниципальных нормативных правовых актов действующему законодательству, отсутствие должной систематизации муниципального нормотворчества, нарушение правил юридической техники [1].

В последнее время особое внимание уделяется вопросам укрепления системных основ муниципального правотворчества, связанным в большинстве случаев с большим количеством принимаемых муниципальных нормативных правовых актов, нарушением порядка планирования правотворческой деятельности, порядка разработки проектов, подготовки, принятия, опубликования и вступления в силу муниципальных нормативных правовых актов, что приводит к низкому уровню качества их подготовки. Учитывая масштаб и закономерности накопления числа муниципальных нормативных правовых актов, сложно реализуемыми становятся задачи выявления их недостатков, а также приведения в требуемое соответствие качества [2].

Поскольку муниципальный правотворческий процесс реализует непосредственно интересы социальных групп и слоев и по своей природе является социальным явлением, социологический подход позволит провести анализ нормотворческой деятельности в муниципалитетах, дать оценку юридической практики муниципальных служащих, увидеть основные проблемы при подготовке муниципальных нормативных правовых актов, определить наиболее верное решение, отражающее потребности муниципальной правотворческой практики, разработать научно обоснованную методологию подготовки качественных муниципальных нормативных правовых актов.

В этой связи, в рамках научно-исследовательской работы «Разработка методических рекомендаций по подготовке муниципальных нормативных правовых актов» в марте-апреле 2017 года было проведено социологическое исследование путем анкетного опроса экспертов из числа муниципальных служащих, занятых в области нормотворческой деятельности, а также государственных служащих территориальных органов управления Минюста России, специалистов отделов по вопросам нормативных правовых актов, ведению федерального регистра муниципальных нормативных

---

<sup>1</sup> Роговая Анастасия Владимировна, кандидат социологических наук, начальник научно-исследовательского отдела Федерального бюджетного учреждения «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации», Российская Федерация, г. Москва.

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

правовых актов, реестров уставов органов местного самоуправления<sup>2</sup>.

Экспертная оценка является важной и своевременной, поскольку позволяет выявить реальную ситуацию муниципального нормотворчества.

При общей в целом положительной оценки экспертами состояния муниципального правового процесса, все же имеются некоторые замечания в деятельности органов местного самоуправления.

Основная причина низкой эффективности муниципального нормотворчества, по мнению муниципальных служащих, заключается, в первую очередь, в дефиците квалифицированных кадров в сфере муниципального управления (40%) и отсутствии федерального закона, закрепляющего единые критерии к оформлению, юридической технике нормативных правовых актов (39%).

специалистов с высшим юридическим образованием в штате большинства органов местного самоуправления, недостаточное их оснащение справочными правовыми системами, и в то же время высокая загруженность, по мнению экспертов, не позволяют в установленные сроки провести правовую оценку муниципальному нормотворчеству. Такая ситуация характерна прежде всего для сельских поселений.

Особенно остро эту проблему выделяют муниципальные служащие Республики Татарстан, Республики Мордовия, Воронежской области. Как отмечает муниципальный служащий Мурманской области, «количество направлений деятельности органов местного самоуправления и необходимое качество знаний по каждому из направлений требует большого числа работников узкой специальности, но принять их на работу в требуемом коли-

График 1. Основные причины низкой эффективности муниципального нормотворчества



Недостаточный уровень профессиональной подготовки муниципальных служащих, отсутствие

<sup>2</sup> В экспертном опросе приняли участие 335 муниципальных служащих из 10 субъектов Российской Федерации: Брянской области, Воронежской области, Калининградской области, Мурманской области, Республики Бурятия, Республики Дагестан, Республики Мордовия, Республики Татарстан, Республики Тыва, Тамбовской области; 40 государственных служащих территориальных органов управления Минюста России из 10 субъектов Российской Федерации: Брянской области, Московской области, Мурманской области, Республики Бурятия, Республики Крым, Республики Татарстан, Ростовской области, Свердловской области, Томской области, Хабаровского края.

честве невозможно из-за небольшого фонда оплаты труда».

Для муниципальных служащих остается проблемным вопрос отлаженной системы своевременного мониторинга изменений федерального законодательства, сверки действующих муниципальных правовых актов в органах местного самоуправления с изменениями в федеральном и региональном законодательстве. Зачастую мониторинг нормативных правовых актов на муниципальном уровне нередко сводится лишь к накоплению информации об изменении законодательства без внесения предложений о его совершенствовании [3].



Помимо вышеперечисленных причин, эксперты выделяют также игнорирование правовых механизмов демократических институтов, имеющих значение для муниципального правотворческого процесса (публичные слушания); увеличение количества нормативных правовых актов и возникновение в связи с этим нормативных коллизий; отсутствие разъяснений норм принимаемых законов на федеральном уровне; не востребованность нормативных правовых актов; разнообразие переданных полномочий.

Поскольку работа по учету и систематизации нормативных правовых актов на уровне муниципалитетов налажена не во всех регионах, становится сложно выявить какие-либо недостатки, привести муниципальные нормативные правовые акты в соответствие требованиям, что сказывается на эффективности нормотворческой деятельности в муниципальных образованиях.

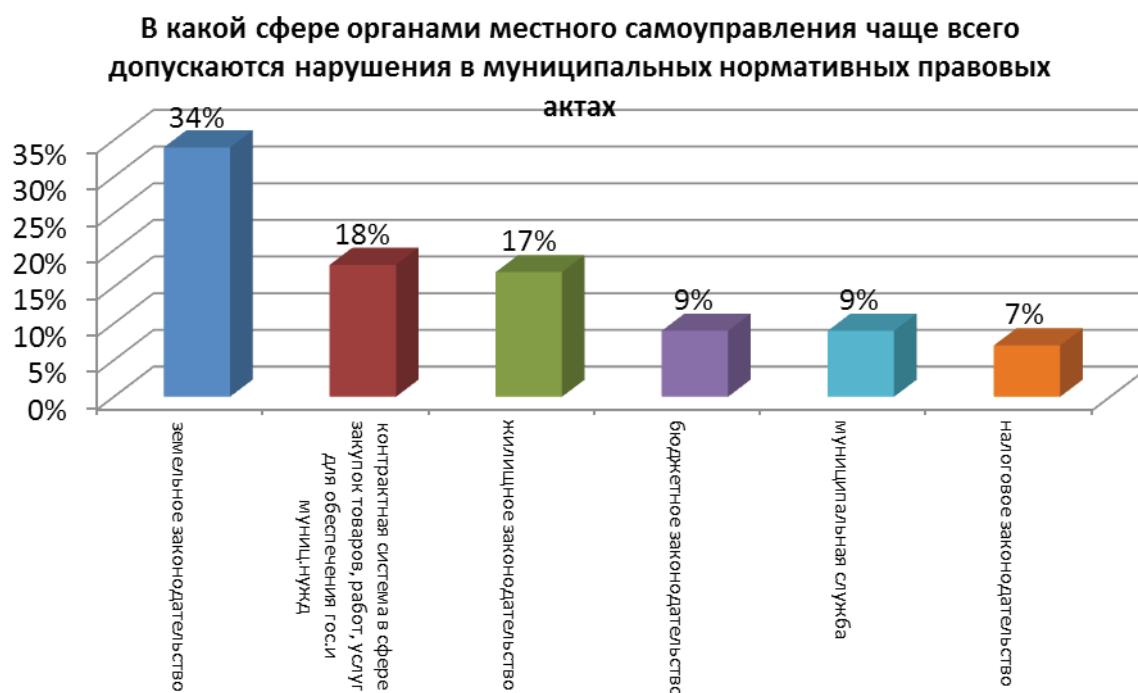
Как отмечают эксперты, чаще всего допускаются нарушения в муниципальных нормативных правовых актах в сферах земельного законодательства, законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, жилищного законодательства, бюджетного законодательства, в сфере муниципальной службы, налогового законодательства.

Помимо вышеперечисленных допускаются нарушения и в области градостроительства, антикоррупционного законодательства, законодательства об опеке и попечительстве, в сфере имущественных отношений.

К типичным нарушениям в области земельного законодательства эксперты относят:

- › принятие актов, не входящих в компетенцию органов местного самоуправления (например, сельскими поселениями принимаются акты, которые должны быть приняты только на уровне муниципального района и/или наоборот);
- › нарушение толкования норм закона, регламентирующие земельные отношения;
- › отмена постановлений администрации о выделении земельных участков,
- › предоставление земельного участка при отсутствии полномочий на его распоряжение;
- › самовольное занятие земельного участка, бесплатное предоставление земельных участков, присвоение двух кадастровых номеров на 1 земельный участок;
- › не разработаны схемы территориального планирования и генеральные планы населенных пунктов в сельских поселениях;
- › нарушение правил землепользования и застройки, утверждение схемы расположения земельного участка и др.

График 2



Данные ошибки возникают в основном в связи с большим количеством муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих земельные правоотношения, а также частыми изменениями земельного федерального законодательства.

В области законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, по мнению экспертов, часто допускаются следующие нарушения:

- противоречие или несоответствие административных регламентов, процедур действующему законодательству (несоответствие разделов административных регламентов по предоставлению муниципальных услуг в разных сферах требованиям ФЗ № 210 от 27 июля 2010 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», Постановлению Правительства РФ № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»);
- сроки предоставления муниципальных услуг, а также рассмотрения обращений граждан;
- несоблюдение требований к заполнению заявки и к участнику закупки;
- несвоевременная разработка план-графика закупок товаров, работ, услуг учреждениями муниципального района и др.

Важное значение в организации муниципальной правотворческой деятельности имеют их регламенты, на основе которых регулируются не только вопросы внутренней организации представительных органов, но и порядок внесения и рассмотрения проектов муниципальных нормативных правовых актов [4]. При этом, по мнению государственных служащих территориальных органов управления Минюста России, в сфере оказания муниципальных услуг часто не учитываются изменения законодательства. Помимо этого в сфере организации местного самоуправления не учитываются требования Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при передаче полномочий по решению вопросов местного значения, а также принятие муниципальных программ представительным органом муниципального образования.

В сфере жилищного законодательства эксперты отмечают следующие типичные нарушения:

- частые изменения нормативных правовых актов в области учета нуждающихся в жилом помеще-

нии, улучшении жилищных условий, особенно в части разграничения этих категорий;

- сложности при применении нормативных правовых актов в области муниципального жилищного контроля;
- принятие муниципального правового акта без учета вступивших в силу изменений федерального законодательства;
- в выделении средств на ремонт домов;
- растянутый переходный период для действия федеральных норм в сфере деятельности по вывозу твердых бытовых отходов (ТБО) и др.
- Помимо этого, допускаются нарушения в Постановлении Правительства РФ от 30 апреля 2014 № 403 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства».
- В сфере бюджетного законодательства, по мнению муниципальных служащих, допускаются нарушения в вопросах:
- решения о бюджете по ст.184.1 Бюджетного Кодекса РФ;
- утверждения муниципальных программ (в нарушение ст.159 Бюджетного кодекса РФ решением представительного органа);
- последовательности внесения изменений в бюджет;
- принятия расходных обязательств, не отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления;
- определения категорий и критериев отбора юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц, имеющих право на получение субсидии;
- отсутствия в актах положений о порядке возврата в текущем фиксированном году получателями субсидий, субвенций, не используемых в отчетном финансовом году, в случаях, предусмотренных соглашениями и др.

В сфере муниципальной службы, по мнению муниципальных служащих, чаще всего допускаются нарушения по вопросам:

- обеспечения доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления, несвоевременное опубликование вышеуказанной информации на официальном сайте;
- приема специалистов без конкурса;
- труда, премирования муниципальных служащих;
- пенсии, предоставления сведений о доходах и др.

Данные типичные ошибки также во многом связаны с нехваткой времени проводить мониторинг законодательства в сфере муниципальной службы, поскольку именно эта сфера чаще других подвергается изменениям.

Из-за интенсивности развития и несовершенства налогового законодательства на федеральном уровне остаются не приведенными в соответствие с федеральным законодательством муниципальные нормативные правовые акты. Имеются и замечания при подготовке проектов в сфере налогового законодательства, в частности предание обратной силы нормам, отягчающим положение налогоплательщиков.

Также выявляются нарушения в области градостроительства в связи с несоответствием федеральному законодательству в части регулирования вопросов благоустройства территории муниципального образования, утверждения правил благоустройства, правил содержания животных, положения о сносе и восстановлении земельных насаждений.

экспертного опроса, практические проблемы муниципального нормотворчества возникают чаще всего на стадии подготовки (53%) и применения (30%) муниципальных нормативных правовых актов. Практические проблемы на стадии согласования муниципальных нормативных правовых актов отмечают 12% опрошенных муниципальных служащих, опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов – 4%, принятия муниципальных нормативных правовых актов – 2%.

По мнению муниципальных служащих, типичными ошибками при подготовке и принятии муниципальных нормативных правовых актов органами местного самоуправления являются следующие (Таблица 1.)

Таблица 1. Типичные ошибки при подготовке и принятии муниципальных нормативных правовых актов

№ п/п		Процент	Процент наблюдений
1	несоответствие муниципальных нормативных правовых актов федеральному законодательству	13,4%	60,4%
2	несоблюдение требований юридико-технического оформления нормативного правового акта	13,0%	58,9%
3	несоответствие муниципальных нормативных правовых актов ранее изданным нормативным правовым актам	12,4%	55,9%
4	несоответствие муниципальных нормативных правовых актов региональному законодательству;	12,2%	55,0%
5	принятие актов, не входящих в компетенцию органа (должностного лица) местного самоуправления, уполномоченного на принятие данного правового акта	11,9%	53,8%
6	не учитывается состояние правового регулирования в подлежащей сфере общественных отношений (достаточность предполагаемых правовых предписаний)	10,6%	47,7%
7	несоответствие муниципальных нормативных правовых актов уставу муниципального образования;	8,8%	39,9%
8	несоблюдение порядка опубликования (обнародования) муниципальных нормативных правовых актов и вступления их в силу, установленного уставами муниципальных образований	8,6%	38,7%
9	принятие актов, утверждающие административные регламенты предоставления муниципальных услуг – рассмотрение обращений граждан	8,2%	37,2%

Содержание муниципального нормотворчества складывается из основных последовательно осуществляемых организационных действий: подготовки, применения, согласования, опубликования (обнародования) и принятия муниципальных нормативных правовых актов.

Каждая из перечисленных выше стадий правотворческого процесса имеет огромное значение и во многом определяет эффективность принятого решения на практике. При этом, по данным

Как анализ экспертного опроса, так и научных, правовых и правоприменительных источников дает основания утверждать, что остается проблемным несоответствие муниципальных правовых актов Конституции Российской Федерации, федеральному и региональному законодательству.

Как отмечают муниципальные служащие, ошибки при подготовке и принятии муниципальных нормативных правовых актов связаны с часто меняющимся региональным и федеральным законо-

дательством, вследствие чего происходит дублирование нормативных актов, а из-за отсутствия штатов и специалистов не удается своевременно вносить изменения в муниципальные нормативные акты.

В силу огромной практической значимости и актуальности, вызывает всестороннее изучение проблема качества муниципальных актов, которое во многом зависит от соблюдения правил и принципов юридической техники при их подготовке.

Юридическая техника выполняет одну из важных функций в составлении и оформлении нормативного правового акта. Однако отсутствие определения юридической техники в федеральном законодательстве отрицательно сказывается на качестве всех нормативных правовых актов, может привести к принятию правовых актов, противоречащих законодательству [5].

Ошибки в юридической технике можно увидеть, прежде всего, на практике, в ходе подготовки и оформления правовых актов.

Так, наиболее часто встречающимися нарушениями правил юридической техники при подготовке муниципальных нормативных правовых актов органами местного самоуправления, по мнению муниципальных служащих, являются:

- несоответствие формы, вида и наименования муниципального нормативного правового акта его содержанию – 29%;
- несоблюдение всех необходимых реквизитов – 25%
- неправильная структура правового акта (отсутствие структурных элементов – разделов, подразделов, пунктов) – 17%;
- не даны определения вводимых терминов, если они не определены другими законодательными актами – 13%;
- отсутствие ссылок или неверные ссылки на нормативные правовые акты, на основании которых принят акт – 13%.

Мнение представителей территориальных органов управления Минюста России совпадает с мнением муниципальных служащих, отмечая при этом еще нарушение правил при использовании сокращений, не введенных ранее.

Нарушение правил юридической техники чаще всего допускается органами местного самоуправления сельских поселений. Кроме этого эксперты также указывают на использование сложной нумерации, которая затрудняет ссылки на правовой акт (дефисы, пункты, подпункты, части, разделы), неправильное оформление или отсутствие приложений; отсутствие определенной логической последовательности в тексте правового акта, в котором довольно трудно уловить его содержание.

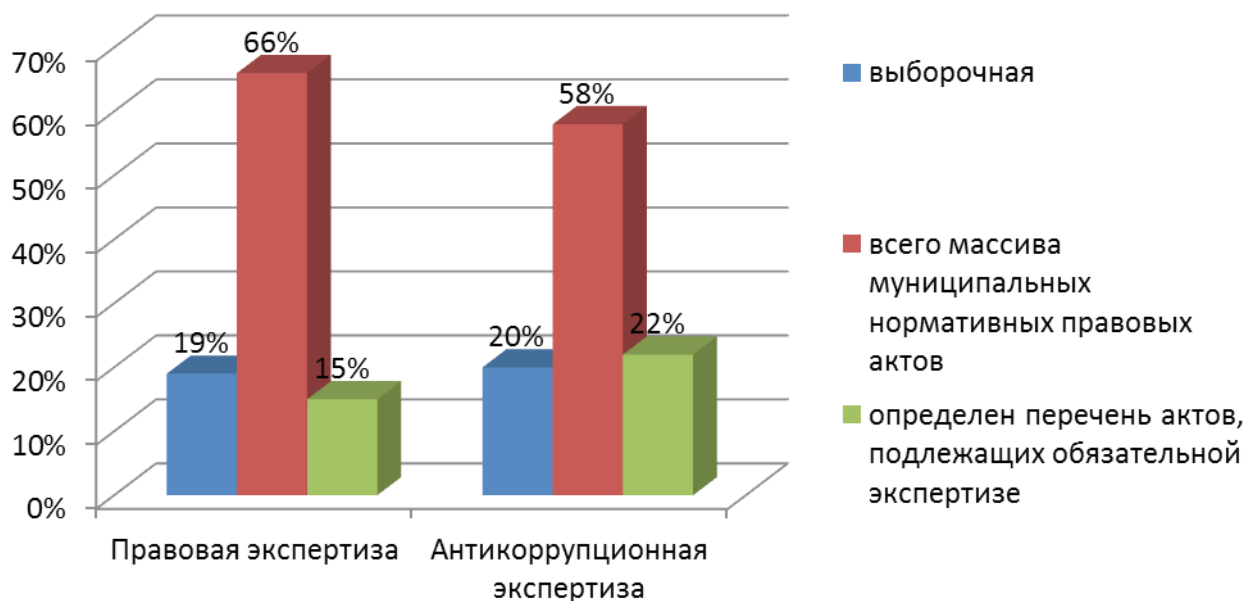
В настоящее время проблема проведения правовой экспертизы муниципальных нормативных актов стоит достаточно остро в ряде регионов.

Согласно компетенции территориальных органов управления Минюста России государственными служащими проводится правовая экспертиза только уставов муниципальных образований, следовательно, все выявленные нарушения касаются только уставов и муниципальных нормативных правовых актов о внесении изменений в них.

Хотя по данным опроса более половины опрошенных экспертов указали, что проводится экспертиза всего массива муниципальных нормативных правовых актов, подлежащих включению в регистры, вместе с тем, учитывая объем муниципального нормотворчества, отсутствие квалифицированных кадров в ряде сельских поселений, в большинстве субъектах Российской Федерации сложилась практика проведения выборочной юридической экспертизы муниципальных правовых актов, при этом перечень актов, подлежащих экспертизе, может существенно отличаться.

К примеру, в соответствии с законом Мурманской области от 15.12.2008 № 1049-01-ЗМО (ред. от 24.06.2016) «О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Мурманской области» «... **может проводиться правовая экспертиза муниципальных нормативных правовых актов**», законом Республики Мордовия от 30.10.2008 № 102-3 «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Республики Мордовия» «...уполномоченный орган при формировании и ведении муниципального регистра **вправе проводить выборочную юридическую экспертизу муниципального акта на предмет соответствия Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, Конституции Республики Мордовия, законодательству Республики Мордовия и уставам муниципальных образований**». В соответствии с Постановлением Правительства Республики Бурятия от 28.12.2009 № 510 «Об утверждении Положения о порядке проведения юридической экспертизы муниципальных нормативных правовых актов в Республике Бурятия», «**обязательной юридической экспертизе подлежат муниципальные акты, регулирующие вопросы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении, муниципальной службы, управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, устанавливающие либо отменяющие местные налоги, включенные в республиканский регистр муниципальных нормативных правовых актов (далее – Регистр)**».

График 3. Какова практика проведения экспертизы муниципальных правовых актов в регионе?



Нормативное регулирование в сфере ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации осуществляется законами субъектов Российской Федерации, при этом каждый регион установил свои правила, которые отличаются от аналогичных правил, установленных в других регионах. Отсутствие единых правил по ведению Регистров приводит к ослаблению контроля за законностью этих актов при их регистрации [7]. Данные экспертного опроса указывают, что работа по учету и систематизации нормативных правовых актов на уровне муниципалитетов налажена не во всех регионах, особенно в сельских поселениях.

На федеральном уровне не установлены признаки нормативности муниципальных правовых актов, подлежащих включению в региональные регистры, отсутствует эффективный механизм, обязывающий органы местного самоуправления направлять правовые акты для включения в региональные регистры, а также обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации проводить юридическую экспертизу всего массива нормативных актов, подлежащих включению в региональные регистры [6].

Хотя большинство муниципальных служащих (82%) отмечают, что ведение регионального Регистра осуществляется в соответствии с установленными требованиями, в то же время сохраняются проблемы правового регулирования ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Муниципальные служащие выделяют следующие основные проблемы:

- › отсутствие надлежащего отбора и оформления муниципальных нормативных правовых актов для их включения в региональные регистры муниципальных нормативных правовых актов (29%);
- › различия в подходах, используемых в субъектах Российской Федерации, к ведению региональных регистров муниципальных нормативных правовых актов (28%);
- › отсутствие у органов государственной власти субъектов Российской Федерации действенных полномочий по обеспечению своевременного и полного поступления муниципальных нормативных правовых актов для включения в региональные регистры (20%);
- › отсутствие информационно-правового пространства (правовые нормы об условиях, порядке и сроках рассмотрения информационных запросов заявителей) (18%).

Помимо перечисленного эксперты также отмечают: краткость срока предоставления нормативных правовых актов в Регистр; избыточный перечень сведений, подлежащих направлению в реестр; отсутствие специальной меры ответственности; отсутствие согласия по поводу нормативности с Прокуратурой и др.

Как отмечают эксперты, главной проблемой при работе с базой данных Регистра являются недостатки технического характера, в том числе:

- › периодические сбои работы программы при переходе по ссылке муниципальных нормативных правовых актов;
- › использование более поздней версии программы;
- › проблемы с выгрузкой муниципальных нормативных правовых актов из Регистра субъекта в федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов;
- › не всегда отображается содержание муниципальных нормативных правовых актов;
- › ошибки при вводе дополнительных сведений;
- › не по всем муниципальных нормативных правовых актов отображаются сведения об опубликовании;
- › дублируются наименования некоторых муниципальных образований;
- › не отображаются результаты (более двух) правовых экспертиз в карточке муниципальных нормативных правовых актов (отображается только одна экспертиза).

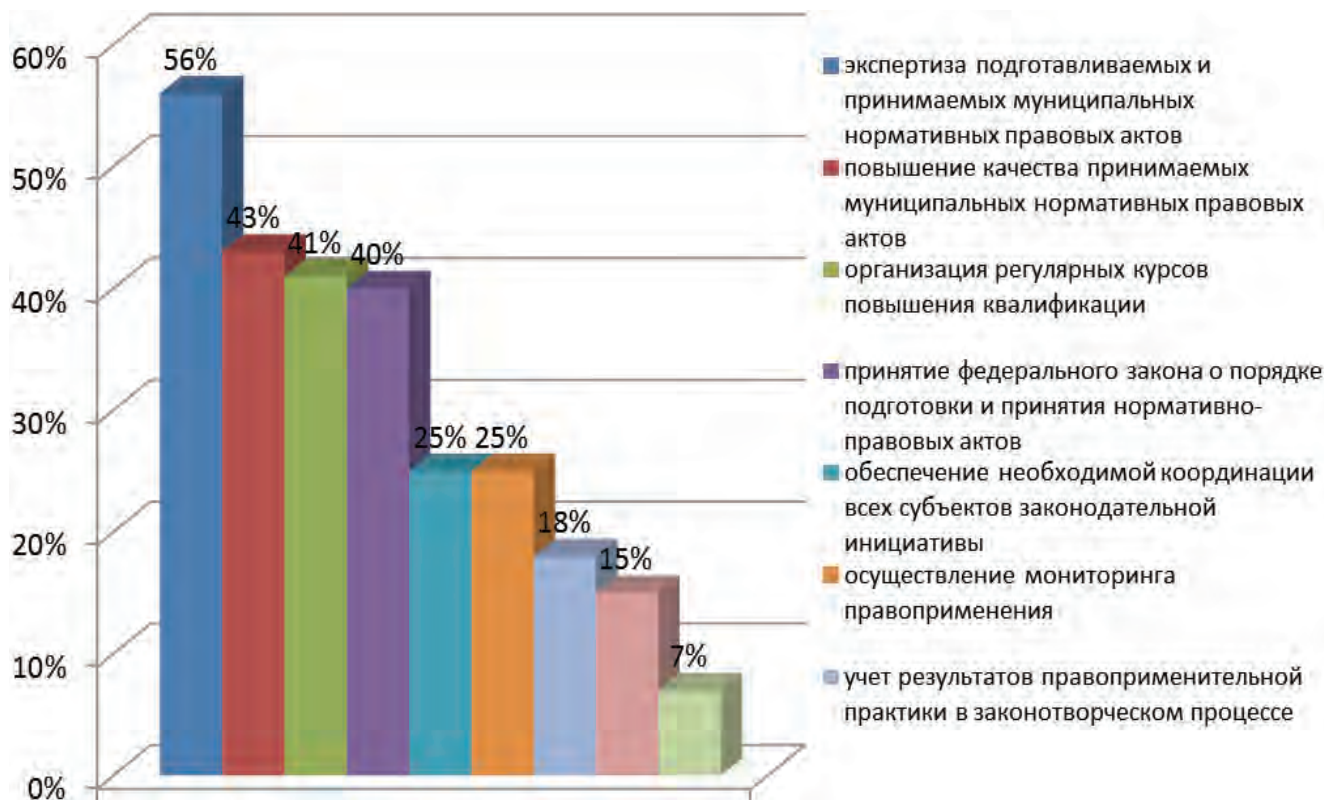
Эксперты указывают, что уже в течение 3 лет не решаются проблемы с эксплуатацией АРМ «Муниципал», часто возникают сложности при входе в базу данных на сайте zakon.scli.ru. К примеру, при выгрузке происходит дублирование нормативных правовых актов, т.е. в регистр выгружаются 2 нормативных правовых акта с одинаковыми реквизитами.

Основными типичными нарушениями в актуализации и ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов, по мнению экспертов, являются:

- › несоблюдение сроков представления муниципальных нормативных правовых актов и иных сведений, подлежащих включению в региональный регистр – 36%;
- › непредставление изменяемых муниципальных нормативных правовых актов (основных актов) в связи с принятием актов, которыми вносятся изменения в основные акты – 18%;
- › непредставление дополнительных сведений о муниципальных нормативных правовых актов (акты прокурорского реагирования; судебные акты по делам об оспаривании муниципального нормативного акта; иная информация) – 18%;
- › нарушение установленных сроков предоставления сведений об источнике официального опубликования (обнародования) – 14%;
- › непредставление реестра нормативных правовых актов, содержащий перечень принятых (изданных) органами местного самоуправления (должностными лицами) правовых актов – 13%.

С целью оказания помощи в организации и ведении Регистра органы государственной власти субъекта Российской Федерации принимают законы, а также иные решения о порядке взаимо-

График 4. Что сегодня важно для успешного развития муниципального правотворческого процесса?



действия с органами местного самоуправления по организации и ведению Регистра, оказывают методическую помощь муниципалитетам в юридико-техническом оформлении нормативных правовых актов, подлежащих включению в Регистр.

При этом для успешного развития муниципального правотворческого процесса, по мнению муниципальных служащих, на сегодня важно (График 4):

Таким образом, на основе анализа экспертного опроса укажем некоторые из направлений совершенствования ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов.

Большинство муниципальных служащих указывают на необходимость ввести штатную должность в структуры муниципалитетов (в состав юридической службы), в должностные обязанности которого будет закреплена непосредственная ежедневная работа с Регистром, в том числе направление муниципальных нормативных правовых актов в регистр, опубликование, экспертиза и регистрация нормативных правовых актов и иная деятельность в области муниципального нормотворчества.

Как отмечают эксперты, следует на постоянной основе осуществлять мониторинг изменений федерального и регионального законодательства с целью приведения в соответствии с законодательством нормативные правовые акты.

В связи с отсутствием надлежащего отбора и оформления муниципальных нормативных правовых актов для их включения в региональные регистры необходимы:

- › принятие федерального закона о порядке подготовки и принятия нормативных правовых актов;
- › разработка на федеральном уровне большего количества типовых нормативных правовых актов;
- › совершенствование законодательства в вопросах экспертизы нормативных правовых актов, в том числе установление обязанности размещения в регистре экспертных заключений в качестве обязательных сведений;
- › организация методической помощи органам местного самоуправления в оформлении нормативных правовых актов, подлежащих включению в регистр, в том числе принятие положения, закрепляющего единые требования к оформлению нормативных правовых актов;
- › разработка методических рекомендаций по подготовке муниципальных нормативных правовых актов, порядка определения нормативности, разъясняющие правила юридической техники при составлении проектов нормативных правовых актов;

- › своевременная и достаточно частая разъяснительная (консультативная), методическая помощь, информирование органов местного самоуправления о правилах и порядке ведения регистра нормативных правовых актов;
- › доступ для ознакомления с муниципальными нормативными правовыми актами, включенными в регистр для всех субъектов, участвующих в нормотворческой деятельности и др.

Также, по мнению экспертов, следует наладить информационно-правовое пространство, усилить контроль за организацией работы по ведению Регистра, в том числе вести строгий учет муниципальных нормативных правовых актов, принимаемых в муниципальном образовании.

В свою очередь, государственные служащие территориальных управлений Минюста России указывают на необходимость разработать на федеральном уровне единые требования к порядку ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, усовершенствовать методику ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов, упростить порядок ведения реестра уставов муниципальных образований.

Следующий важный вопрос – это совершенствование программного обеспечения, в первую очередь обеспечение бесперебойной работы сайта [zakon.scli.ru](http://zakon.scli.ru) с документами нормативных правовых актов, включенными в Регистр, разработка унифицированной программы ведения Регистра, своевременное обновление программного обеспечения, техническое оснащение.

В рамках ведения Регистра, по мнению экспертов, необходимо организовать систему электронного документооборота по обмену информацией между муниципальными образованиями и Минюстом России, осуществлять регулярное взаимодействие по вопросам ведения Регистра органов местного самоуправления и органов исполнительной власти. Ведение Регистра в электронном виде обеспечит возможность электронного направления муниципальных нормативных правовых актов в уполномоченный орган без необходимости предоставления бумажного носителя и позволит оптимизировать временные и материальные затраты.

Для качественной подготовки нормативных правовых актов, как указывают эксперты, необходимо организовать повышение квалификации муниципальных служащих, ответственных за ведение Регистра, проведение семинаров-совещаний, учебных семинаров, практических занятий по вопросам представления муниципальных нормативных правовых актов и иных сведений, подлежащих

включению в Регистр. Безусловно, решение данной проблемы также обусловлено необходимостью достаточным финансовым обеспечением муниципальных органов.

Данный экспертный опрос позволяет сделать вывод о недостаточной проработке проектов муниципальных нормативных правовых актов при их подготовке и принятии, а также ошибки в юридико-техническом оформлении муниципальных нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований. Многими органами местного самоуправления нарушается установленный законом срок предоставления муниципальных нормативных правовых актов для введения в Регистр, дополнительные сведения представляются либо не в полном объеме, либо не представляются вообще.

Представляется целесообразным обратить внимание на изучение муниципального правотворческого процесса и данное исследование, которое могло бы оказать существенную помощь в дальнейшем развитии научной теории муниципального правотворчества. Решение этого сложного и весьма актуального вопроса возможно только при совместных усилиях как ученых, так и законодателей с целью обеспечения требуемого качества муниципальных нормативных правовых актов и эффективности правового регулирования.

***Рецензент:** 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*

### Литература

1. Прудников А.С., Иванченко Ю.А. Демократизация нормотворчества органов местного самоуправления: вопросы теории и практики // Юридическая техника. 2014, № 18. С. 357–360.
2. Астанин В.В. Диалектика современного состояния муниципального правотворчества // Российская юстиция. 2016, № 3. С. 14–17.
3. Петрова Л.И., Алборова Е.Ю. Участие прокуроров субъектов Федерации в правотворчестве региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления // Законность. 2013, № 1.
4. Баранов И.Н. Муниципальный правотворческий процесс: понятие и стадии // Административное и муниципальное право. 2015, № 9. С. 906–912.
5. Худойкина Т.В., Переплетчиков С.С. Вопросы законодательного закрепления правил юридической техники // Евразийская адвокатура. 2015, № 5 (18). С. 44–45.
6. Хышиктуев О.В., Хобраков Д.Ц. О практике ведения региональных регистров муниципальных нормативных правовых актов // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 4. С. 6–8.
7. Мозженко И.И. Проблемы регистрации муниципальных нормативных правовых актов // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2011. № 1. С. 17–19.





# Формирование режима открытости и доступности муниципальных правовых актов с учетом их правовой природ историко-правовой аспект<sup>1</sup>

Роньжина О. В.<sup>2</sup>

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальная власть, муниципальный правовой акт, нормативный правовой акт, муниципальное правотворчество, правовая природа местного самоуправления, природа муниципального правотворчества, открытый муниципалитет, правовая информация.

**Аннотация.** В статье анализируются основные подходы, сложившиеся в российской доктрине относительно правовой природы муниципального правотворчества. Автор указывает на существенные изъяны концепции санкционированного (делегированного) муниципального правотворчества. Исходя из природы местного самоуправления, делается вывод о наличии у муниципальных образований неотъемлемого права принимать акты правового характера. Муниципальные правовые акты рассматриваются как инструмент осуществления публичной власти, поскольку презюмируется, что отсутствие у субъекта права принимать правовые акты коррелирует с отсутствием у него публично-властных полномочий как таковых. Автор подчеркивает, что территориальность действия муниципальных правовых актов – основополагающее юридическое свойство, которое принципиально отличает их от локальных актов, издаваемых частными негосударственными субъектами.

В статье рассматривается существующий механизм обеспечения открытости и доступности муниципальных правовых актов, обозначаются достоинства и недостатки отдельных способов распространения органами местного самоуправления правовой информации. Утверждается, что режим транспарентности муниципальной власти, в том числе при опубликовании (обнародовании) должен быть комплексным и включать диверсифицированные способы распространения содержания муниципальных правовых актов и их проектов. Гарантии правового режима открытости и доступности муниципальных правовых актов должны позволить получить информацию о них, в том числе субъектами, не имеющими постоянного проживания (нахождения) на территории соответствующего муниципального образования. Сформулированы предложения по совершенствованию законодательства, устанавливающего порядок официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов и ведения официальных сайтов органов местного самоуправления в сети Интернет в части размещения правовой информации. Автор также полагает необходимым уточнить состав и группировку правовой информации, подлежащей электронному распространению.

DOI: [10.21681/2412-8163-2017-3-49-54](https://doi.org/10.21681/2412-8163-2017-3-49-54)

Для становления российского механизма транспарентности публичной власти остается актуальной задача обеспечения реальной доступности для граждан всей системы нормативных правовых актов, в том числе в связи со значительным увеличением количества муниципальных нормативных правовых актов и динамизмом их изменения [1, с.

14; 2, с. 60]. Уточнение природы муниципальных правовых актов позволит решить проблему определения объема правовой информации, свободный доступ к которой должен быть гарантирован органами местного самоуправления, а также модернизировать способы распространения публичной властью такой информации.

<sup>1</sup> Исследование выполнено при поддержке краевого государственного автономного учреждения «Красноярский краевой фонд поддержки научной и научно-технической деятельности» в рамках реализации проекта: «Открытость и доступность муниципальных нормативных правовых актов: состояние и способы обеспечения», а также при правовой поддержке СПС «Консультант-плюс».

<sup>2</sup> Роньжина Ольга Викторовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного и муниципального права юридического института Сибирского федерального университета, Российская Федерация, г. Красноярск. E-mail: ronzhinakarimova@mail.ru

В соответствии с ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту – ФЗ-131) по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты<sup>3</sup>. На основании соотнесения данной нормы и общепризнанной доктрины о государстве как единственном источнике правовых норм, а также ст. 12 Конституции РФ, согласно которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, в российской юридической доктрине сформировалось несколько концепций, объясняющих феномен муниципального правотворчества.

Одна из них – о негосударственной природе муниципальных правовых актов, основывается на признании общественного характера российского местного самоуправления. Узкодогматический взгляд на содержание конституционного принципа организационной самостоятельности местного самоуправления ставит под сомнение легитимность муниципальных актов, поскольку исходит из того, что правомочие по установлению правовых норм – прерогатива государства. Муниципальные акты приравнивают к «локальным» актам организаций, встраивая их в один ряд с нормативными актами корпораций, и учреждений, стандартами саморегулируемых организаций, актами профессиональных и предпринимательских союзов, политических партий [3, с. 9].

Наибольшую распространенность получила вторая доктрина – о делегированном (санкционированном) характере правотворческой деятельности муниципальной власти. Правотворчество органов местного самоуправления и населения муниципального образования рассматривают в качестве разновидности делегированного (аналогичного существовавшей в СССР практики передачи государственных функций общественным организациям) либо предварительно санкционированного государством [4, с. 6; 5, с. 9].

Вместе с тем с точки зрения теории и практики делегированного правотворчества, как справедливо отмечает В.В. Кожевников, сегодня в российской правовой системе делегированное (предварительное санкционированное) правотворчество отсутствует. Признание правотворчества органов местного самоуправления делегированным требует придавать их нормативным правовым актам

<sup>3</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15 апр. 2017 г.) // Российская газета. 2003. 8 окт.

юридическую силу, тождественную законам государственных органов, делегировавших свои правотворческие полномочия [6, с. 14].

При оценке муниципальной власти как некоего общественного правления, базирующегося на добрососедских отношениях, авторитете и убеждении, принятие местных правовых акты выглядит как пожалованное право на легальное принуждение, не типичное для самого местного сообщества. При этом логика признания муниципальных правовых актов плодом порученного нормотворчества не исключает того, что государство, однажды «даровав» местному сообществу правомочия принимать правовые акты, вправе в любой момент передумать и своим волеизъявлением «вернуть» их себе обратно, изъяв у муниципальных образований.

Уязвимым местом концепции санкционированного (делегированного) правотворчества муниципальных образований является отсутствие научного обоснования пределов делегирования. Уподобление муниципальных правовых актов локальным актам корпораций, саморегулируемых организаций, политических партий, профсоюзов, религиозных объединений требует определения круга негосударственных субъектов, которым государство также вправе делегировать правомочие на принятие правовых актов.

Представляется, что третья концепция «о непосредственном характере правотворчества органов местного самоуправления, существующего наряду с правотворческой деятельностью государственных органов, их должностных лиц, народа» [6, с. 16; 7, с. 711] наиболее адекватно отражает феномен муниципальных правовых актов и совокупность их юридических свойств.

Понимание природы муниципального правотворчества предопределяется представлениями о сути местного самоуправления как такого. Местное самоуправление – это нижний уровень публичного (public – государственного) управления. Часть публичных государственных функций и полномочий (местные дела) осуществляется в своих интересах самим местным сообществом, а не назначенными чиновниками (территориальными подразделениями органов федеральной или региональной власти).

Поскольку власть в Российской Федерации едина и неделима и принадлежит единому многонациональному народу России, конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления не предполагает обособление местного самоуправления от государства, а подчеркивает отсутствие прямого иерархического подчинения между органами государственной власти и органами местного самоуправления. По «вертикали», таким

образом, между федеральными, региональными органами и органами местного самоуправления делится не власть, а властные полномочия, что следует из взаимосвязанного системного толкования положений ст.ст. 3 и 12 Конституции РФ.

Муниципальная власть как продолжение федеральной и региональной власти осуществляется посредством принятия правовых актов. Более того, в правовом государстве единственной допустимой формой реализации публичных властных полномочий является правовой акт<sup>4</sup>. Например, в п. 2 ст. 7 Устава Красноярского края в качестве правовых основ уставного строя Красноярского края устанавливается, что органы государственной власти края осуществляют свои полномочия посредством принятия правовых актов<sup>5</sup>. Нормативные и индивидуальные правовые акты, таким образом, представляют собой инструмент осуществления возложенных на публичные органы полномочий.

Следовательно, отсутствие у органа или должностного лица права принимать правовые акты равнозначно отсутствию у такого субъекта публичных властных полномочий. Показательным в этом отношении является статус так называемых «слабых» государственных органов, должностных лиц (уполномоченный по правам человека, полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе, контрольно-счетные органы муниципальных образований), не получивших право принимать какие-либо правовые акты, кроме внутриорганизационных.

Российское законодательство с самого момента зарождения муниципальной власти признает акты местного самоуправления полноправным элементом национальной правовой системы. При этом муниципальные правовые акты обладают юридическими свойствами, которые присущи актам государственных органов. Так, к настоящему времени сложилась устойчивая правоприменительная практика аналогичного и для муниципальных правовых актов и актов органов государственной власти решения вопросов о критериях нормативности, о возможности придания обратной силы, о правилах переживания, об условиях отмены и приостановления действия индивидуальных актов.

Согласно ч. 4 ст. 7 ФЗ-131 муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным норматив-

ным правовым актам РФ, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов РФ. Эти положения полностью соответствуют принципу иерархического построения системы источников права и ни в коей мере не создают так называемое «диалектическое противоречие между требованием обеспечения законности правовых актов муниципальных образований и гарантиями самостоятельности местного самоуправления» [8, с. 29].

Конститутивным правомочием муниципальной власти Европейская Хартия местного самоуправления называет реальную способность местного сообщества регламентировать и посредством этого управлять значительной частью публичных дел (п. 1 ст. 3)<sup>6</sup>. Доктрина страсбургского договора почерпнута из опыта стран с развитыми традициями местного самоуправления, где неотъемлемыми качествами муниципалитета считается, в том числе наличие собственной системы правовых актов. Например, немецкая теория, к «сущностному ядру» права на коммунальное управление относит территориальное, организационное, финансовое верховенство местной общины, суверенитет ее в сфере управления персоналом и в сфере планирования, а также уставную и правотворческую автономию [9, с. 32]. Последняя означает правомочие творить «местное право» в рамках законов, для этого общины не нуждаются в возложении на них законом специального полномочия по изданию акта.

По своей природе муниципальные образования тождественны иным публично-правовым образованиям (национальному государству, субъекту федерации), но не частным корпорациям. Любому публично-правовому образованию (как максимальной социальной организации социума, характеризующейся наличием населения, территории, аппарата управления, бюджета, публичного имущества) присуще еще одно принципиальное отличие от частных юридических лиц – наличие права издавать правовые акты [10, с. 158] в целях решения публично-властных полномочий.

Локальные нормативные акты корпораций, общественных организаций, иных частных субъектов не носят правового характера, направлены на реализацию социальной, но не публичной власти и привязаны исключительно к формальному членству в организации. Действие же муниципальных правовых актов распространяется на всех субъектов, находящихся на территории муниципального образования.

<sup>4</sup> Оговоримся, что публично-властные полномочия могут осуществляться также посредством заключения нормативных соглашений.

<sup>5</sup> Устав Красноярского края от 5 июня 2008 г. № 5-1777 (ред. от 7 июля 2016 г.) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. № 29.

<sup>6</sup> Европейская хартия местного самоуправления (принята в Страсбурге 15 окт. 1985 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

Режим транспарентности муниципальной власти должен, вследствие этого, содержать, в том числе гарантии получения в доступной форме информации о муниципальных нормативных правовых актах и их проектах указанными выше субъектами (не имеющими постоянного проживания на территории соответствующего муниципального образования). В наибольшей степени отвечает данной задаче размещение органами местного самоуправления в сети Интернет информации о своей деятельности, включая изданные муниципальные нормативные правовые акты и их проекты в соответствии с п. 2 ст. 6, п. 2 ст. 13 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее по тексту – ФЗ-8)<sup>7</sup>. Подобными возможностями оптимизации для потребителей информации временных и организационных затрат не обладают иные способы распространения правовой информации, такие как размещение актов в общедоступных местах и в помещениях, занимаемых органами местного самоуправления, библиотечное хранение экземпляра официального печатного издания с текстами муниципальных нормативных правовых актов.

Не в полной мере решает проблему обеспечения открытости муниципальных правовых актов и федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов (далее по тексту также – Регистр), размещаемый на официальном сайте Министерства юстиции по адресу <http://zakon.scli.ru/ru>.

Во-первых, технические характеристики работоспособности указанной информационной системы в настоящее время существенно уступают, например, возможностям государственной автоматизированной системы «Правосудие».

Во-вторых, рубрикатор, используемый при формировании Регистра, нуждается в совершенствовании [11, с. 48], поскольку не адаптирован под потребности муниципального управления и правотворчества.

В-третьих, в Регистр не направляются муниципальные правовые акты, которые хотя и не являются нормативными, но имеют особую актуальность для местного сообщества и бизнеса (например, акт об условиях приватизации конкретного муниципального имущества; о создании, реорганизации, ликвидации, муниципальных унитарных предприятий, муниципальных учреждений культуры, образования, спорта; о строительстве и реконструкции конкретных муниципальных зданий,

выводе из эксплуатации объектов теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения; о выделении и разрешении расходовать денежные средства на проведение конкретных мероприятий; об отводе земель отдельным предприятиям, учреждениям, организациями и другие). Кроме того, непоследовательно решается вопрос о необходимости направления в Регистр таких актов, которыми утверждается схема размещения нестационарных торговых объектов, ставки арендной платы за муниципальное имущество, назначается дата голосования на муниципальных выборах и других, поскольку в отсутствие законодательного регулирования признаков нормативности [12, с. 7] не сложилось единообразной правоприменительной практики в отношении определения их природы.

В-четвертых, в отличие от Регистра, в состав правовой информации, размещаемой на официальном сайте органа местного самоуправления в сети Интернет, входят проекты нормативных правовых актов, внесенные в представительный орган муниципального образования, в том числе проект бюджета муниципального образования, проект отчета об исполнении бюджета, а также проекты иных правовых актов, подлежащие вынесению на публичные слушания. Это позволяет превратить официальный сайт органа местного самоуправления в сети Интернет в площадку взаимодействия гражданского общества и публичной власти, создаст предпосылки для реализации режима открытого муниципалитета.

Актуальным представляется внесение изменений в федеральное законодательство, предоставляющих муниципальным образованиям право установить в качестве официального порядка опубликования муниципальных нормативных правовых актов размещение их текстов на официальном сайте органа местного самоуправления в сети Интернет. К тому же такой способ официального опубликования и хранения муниципальных нормативных правовых актов и сведений о них существенно снижает финансовые издержки муниципальных образований на издание и распространение соответствующего печатного средства массовой информации. В отсутствие официальных сайтов органов местного самоуправления сельских поселений правовая информация может быть размещена в соответствии с п. 1 ст. 10 ФЗ-8 на официальном сайте муниципального района, в состав которого входят поселения.

Создание правового режима открытости и доступности муниципальных правовых актов, вместе с тем, должно быть ориентировано на диверсификацию способов распространения органами местного самоуправления правовой информации.

<sup>7</sup> Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : федер. закон от 9 фев. 2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 9 мар. 2016 г.) // Российская газета. 2003. 8 окт.

Учитывая, что в муниципальных образованиях проживают разные социальные группы населения, отличающиеся по своей мобильности и разной степени включенности в информационную среду, необходимо гарантировать доступность муниципальных правовых актов для всех субъектов муниципально-правовых отношений. «Местные периодические издания играют по-прежнему важную роль в жизни муниципальных образований. Они остаются проверенными временем и привычными для населения, особенно людей старшего возраста в сельской местности, средствами получения информации о многообразных аспектах муниципальной действительности» [13, с. 66]. В зависимости от протяженности территории муниципалитета, наличия в населенных пунктах муниципально-образовательного подключения к сети Интернет и иных условий информационного пространства, в уставах муниципальных образований должны быть установлены дополнительные (к основному официальному способу опубликования муниципальных нормативных правовых актов на официальном сайте органа местного самоуправления в сети Интернет) способы официального обнародования правовой информации, в том числе, например, размещение текста муниципальных правовых актов в общедоступных местах и помещениях, где расположены органы местного самоуправления, в периодических печатных средствах массовой информации.

Проведенное исследование, таким образом, позволило сделать вывод о том, что российское за-

конодательство, исходя из государственной природы местного самоуправления, обоснованно признает за муниципальными образованиями право принимать правовые акты, которые по своей природе тождественны актам федеральной, региональной государственной власти, но и должны им соответствовать, будучи «нижним уровнем» национальной правовой системы. Издание муниципальных правовых актов является формой осуществления публичных властных полномочий органами и должностными лицами местного самоуправления и одним из правовых средств решения вопросов местного значения. Открытость и доступность муниципальных правовых актов должна быть обеспечена различными способами, учитывающими состав населения муниципального образования и вовлеченность его в информационное пространство. Между тем при установлении официального порядка опубликования муниципальных нормативных правовых актов акцент следует перенести на размещение скан-версии их текста на официальном сайте органа местного самоуправления в сети Интернет.

*Рецензент: Ильенко Ирина Анатольевна, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела административного и муниципального права государственного научно-исследовательского казенного учреждения «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского», Иркутск, Россия.  
E-mail: irina-irk@mail.ru*

### Литература

1. Астанин В.В. Диалектика современного состояния муниципального правотворчества // Российская юстиция. 2016. № 3. С. 14–17.
2. Ильенко И.А. К вопросу о правовом качестве муниципальных правовых актов (опыт Иркутской области) // Вестник Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. 2014. № 1 (28). С. 59–67.
3. Надеждин А. О моменте вступления в силу локального нормативного акта // ЭЖ-Юрист. 2012. № 20.
4. Ордина О.Н. К вопросу о совершенствовании правотворческой деятельности муниципальных образований // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 3. С. 5–8.
5. Иночкина Н.В. Проблема разграничения понятий «санкционированное» и «делегированное» правотворчество // Юридические науки: проблемы и перспективы : Материалы международной научной конференции (Пермь, март 2012 г.). Пермь, 2012. С. 8–10.
6. Кожевников В.В. Делегированное законотворчество: отечественный и зарубежный опыт // Современное право. 2016. № 10. С. 5–16.
7. Вантеева Н.В. Пределы муниципального правового регулирования: Научное и практическое измерения // Конституционное право и политика: Сборник материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 года / С.А. Авакьян, Д.С. Агапов, Н.И. Акуев и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юрист, 2012. 800 с.
8. Хобраков Д.Ц. Законность муниципальных нормативных правовых актов как объект теоретического исследования // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 9. С. 26–29.
9. Гриценко Е.В. В поисках утраченных идеалов: российская муниципальная реформа и опыт Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 6. С. 17–43.
10. Ipsen J. Allgemeines Verwaltungsrecht. 6. Aufl. Carl Heymans Verlag. 2009.
11. Абросимова Д.А. К вопросу о совершенствовании классификатора муниципальных нормативных правовых актов федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 11. С. 45–48.
12. Хышиктуев О.В., Хобраков Д.Ц. О практике ведения региональных регистров муниципальных нормативных правовых актов // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 4. С. 6–8.
13. Михеев Д.С. Информационная открытость деятельности органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 10. С. 64–68.



# Об открытии комплекса закономерностей интеллектуальной природы и обоснование феномена интеллектуальной природы

Леонтьев Б. Б.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** природа, неживая, биологическая, интеллектуальная, результаты интеллектуальной деятельности, открытие, феномен, эволюция, приоритет, развитие, идеосфера, интеграция, инновации, исследования.

**Аннотация.** В статье представлен доклад, который был прочитан автором 21 февраля 2017 года на заседании Президиума Российской академии естественных наук. Доклад излагает системное научное обоснование, позволяющее признать «интеллектуальную природу» (авторский термин) в качестве самостоятельного природного феномена, имеющего свои специфические законы, закономерности, принципы и эффекты эволюционного развития. Признание феномена интеллектуальной природы, третьей после неживой и биологической, со временем интегрирует всю систему социальных и технических знаний на единой междисциплинарной основе обоснования способностей человека и его результатов интеллектуальной деятельности и даст возможность проводить фундаментальные исследования, регистрировать научные открытия, интенсифицировать инновационную деятельность, обеспечивать большую безопасность и комфортность жизнедеятельности субъектов интеллектуальной природы.

DOI: [10.21681/2412-8163-2017-3-55-65](https://doi.org/10.21681/2412-8163-2017-3-55-65)

Уважаемые коллеги!

Тема моего сегодняшнего доклада – обоснование наличия третьей природы после неживой и живой, то есть биологической. Как показывает практика последних десятилетий, эта третья природа в формате человечества, по нашему мнению, более целесообразно называть *интеллектуальной природой*. После неживой (астрофизической, геофизической и микрофизической) и после живой, представленной микроорганизмами, растениями

и животными она является следующей автономно самоорганизованной, но качественно более сложной, чем две предыдущие. И потому она является более хрупкой, уязвимой.

Пространства, занимаемые каждым из трех видов природы, несопоставимы друг с другом, особенно, если учесть, что микромир для всех трех природ един, если иметь в виду атомы химических элементов и их микрочастицы. Их соотношения несоразмерны для сознания обычного среднестатистического образованного гражданина.

---

<sup>1</sup> **Леонтьев Борис Борисович**, доктор экономических наук, профессор, академик РАЕН, член-корреспондент Академии инженерных наук им. А. М. Прохорова, Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: [info@sois.ru](mailto:info@sois.ru)



Рис. 1. Сфероидная (а) и пирамидальная (б) модели сочетания трех природ

До сих пор человечество, помимо его биологического, медицинского и экологического аспектов, изучалось также во множестве аспектов социальных наук: в экономическом, юридическом, социологическом, психологическом, педагогическом, этнографическом, историческом и других. В своё время, все эти научные направления стихийно сложились как отдельные философски обособленные направления аналитических исследований. Появление новых направлений социальных знаний продолжается и сегодня, хотя они не приносят должного совокупного эффекта всей совокупности этих знаний, не дает им нового качества.

Сам термин «социальные научные знания» нами воспринимается как «общественные научные знания». А термины «общество» и «общественный» имеют сегодня множество весьма сложных и неоднозначных определений. Теория общества [1], как известно, в западноевропейской науке, вроде бы, лидирующей в мире по данному вопросу научных исследований, также находится в весьма «туманном» и расплывчатом состоянии, где прослеживается доминанта прав и свобод человека. Ничего ясного, внятного и системно объединяющего для всех социальных знаний американская и западноевропейская теория общества не дает. Интеграция множества дисциплинарных знаний в единую систему пока не происходит подобно тому, как Периодическая система Менделеева интегрировала, в свое время, сначала все химические элементы, а затем естественнонаучные знания физики, химии, геофизики, геохимии, астрономии. Подобным образом когда-то новое знание генетического кода стало интегрировать все биологические и медицинские знания. Кстати, две здесь упомянутые

интегральные модели были созданы российскими учеными – Д.И. Менделеевым и физиком Г.А. Гамовым<sup>2</sup>.

Тем не менее, наши многолетние (более сорока лет) исследования показывают, что человек и общество также, как и естественные науки, должны более интегрировано и системно изучаться, помимо биологического, медицинского, экономического, правового и социологического и других самостоятельных специализированных аспектов. **Научные исследования во всех социальных антропоцентричных научных дисциплинах, по нашему мнению, должны вестись с позиции их главных достижений – интеллектуальных как системообразующих.**

**Интеллектуальные достижения** – это реализованные во всех сферах человеческой деятельности ценные системообразующие результаты творчества. Это основное преимущество, которое человек и общество принципиально отличает от всех других представителей биологического мира. Интеллект является главным отличительным средством и фундаментальным преимуществом человека и человечества перед всеми прочими организмами. Продукты его деятельности постепенно формируют ноосферу и качественно развивают все человеческое общество на протяжении всей его истории.

<sup>2</sup> Гамов Георгий Антонович (1904–1968) – американский и российский физик. В 1933 г. эмигрировал за рубеж. Основные труды по квантовой механике, атомной и ядерной физике, астрономии, космологии, биологии. В 1954 г. сделал первый расчет генетического кода. Обосновал гипотезу о том, как комбинации 4 основных нуклеиновых кислот определяют чередование 20 основных аминокислот.



**Интеллект** (от intellectus – лат. перевод др.-греч. понятия νοῦς – ум, понимание), общая познавательная способность, которая проявляется в том, как человек воспринимает, понимает, объясняет и прогнозирует происходящее, какие решения он принимает и насколько эффективно он действует (прежде всего в новых, сложных или необычных ситуациях) [2, с. 429].

В более лаконичном, упрощенном кратком понимании **«интеллект – это способность понимать и разрешать проблемы, стоящие перед человеком и человечеством»**. Многочисленные фрагментарные описания человека со всеми его достоинствами и недостатками, известными нам в исполнении французских моралистов М. Монтеня, Ф. Ларошфуко, Б. Паскаля, Ж. Лабрюйера, Л. Вольтера, Ш. Монтескье и других, показывают нам, что сущность человека за последние несколько столетий не меняется, несмотря на бурный научно-технический и некоторый социальный прогресс. Однако меняется сам деятельностный процесс за счет специализации, координации, организации и технической вооруженности. Растет компетенция работающих.

Попытки лишь нескольких великих философов обосновать свои теории идей и создать интегральные общечеловеческие системы знаний, включая естественнонаучные и общественные знания, нам хорошо известны. В истории человечества, как мы знаем, они предпринимались еще Пифагором, Платоном, Фичино, Декартом, Локком, Лейбницем, Кантом, Гегелем, де Траси (автором «идеологии»). Около ста лет назад наш соотечественник А.А. Богданов также предпринял такую великолепную попытку, написав свою «Тектологию. Всеобщую организационную науку» [3]. В ней он повторил тезис Энгельса о том, что «общество развивается по трем важнейшим направлениям: воспроизводство людей, воспроизводство вещей и воспроизводство идей».

Однако, по мотивам политической конъюнктуры, отверг это произведение Ленин, обязанный А. Богданову спасением в середине 1904 года своей политической и интеллектуальной репутации [4, с. 36–39, 54–56].

Богданов был ошельмован и исключен из партии большевиков, после чего «ушел» в науку и затем, спустя годы, стал создателем и директором первого в мире института по переливанию крови. Однако важно отметить, что в двадцатые годы он четырежды опубликовал свою «Тектологию» в России и Западной Европе [3, с. 6], в том числе и на немецком языке (1923). А спустя почти двадцать лет, известный австрийский ученый Бергаланфи, развивая идеи Богданова, написал свою «Общую

теорию систем», нигде ни разу не сославшись на А. Богданова. В этом проявилась давнишняя выскомерная недобросовестная традиция западных ученых и изобретателей – заимствовать революционные российские идеи и, подобно Эдисону и Маркони, не упоминать о первоисточниках.

Эти факты не стоили бы нашего внимания, как множество подобных, если бы затем «Общая теория систем» не стала бы первоосновой для разработки и развития сначала науки кибернетики Н. Винера и Р. Эшби, а затем и информатики К. Шеннона. На их основе сегодня развиваются известные информационно-технические системы, технологии и вся компьютерная техника.

Помимо того, что А. Богданов был первым и единственным автором учебника по теме построения экономики социализма [5], написанным за двадцать лет до революции и широко используемым в течение двадцати лет после революции, он также во многом определил научно-техническое развитие нашей страны на долгие годы. В ответ на ленинские «Апрельские тезисы» Богданов написал свои тезисы [4, с. 87–93], где вкратце изложил основные важнейшие направления экономического, промышленного и научного развития нашей страны. В частности, он отметил, что самым универсальным видом энергии является электрическая, превращаемая из одних видов в другие. Этими идеями воспользовались Ленин и его соратники, разрабатывающие план ГОЭЛРО и направления развития промышленности.

До сих пор нецененная потеря Богданова для нашей страны в итоге обернулась идеологической катастрофой 1991 года, не говоря уже о множественных потерях лучших интеллектуалов, уехавших после революции за рубеж. Г. Гамов, В. Зворыкин, И. Сикорский, В. Леонтьев – лишь фрагменты этой печальной истории, где эмиграция гениальной личности в стране невозможна, а плоды его идей реализованы не у нас, как изначально хотела эта личность.

**Наиболее системно и обстоятельно к обоснованию и открытию интеллектуальной природы в своих исследованиях продвигался Владимир Иванович Вернадский (1863–1945). По сути, он обосновал ноосферу как самостоятельный природный феномен.** По его мнению, ноосфера формируется как результат жизнедеятельности творчески активного человечества, тесно связанного с биосферой. Ноосфера им определена как результат «перестройки биосферы в интересах свободно мыслящего человечества как единого целого» [6, с. 308–315], как мощной геологической силы, изменяющей облик нашей планеты.

Весьма близко к открытию интеллектуальной природы подошел известный современный австро-британский философ Карл Поппер [7, с. 49–63], установивший, что человек живет в трех мирах: мир 1 – мир физических тел; мир 2 – мир наших психических состояний; мир 3 – мир продуктов нашего человеческого сознания. Такое деление он придумал не для того, чтобы идентифицировать три вида природы, как это выполнено в нашем исследовании, а для того, чтобы объяснить разницу между субъективным и объективным знанием. Безусловно, К. Поппер решал важную философскую и научную задачу, но он природу человеческих отношений в нашем мире разделил лишь с позиции субъективного и объективного знания. **Наше разделение трех природ на три вида, а точнее, массива системных знаний влечет за собой разделение научно-обоснованных законов и закономерностей им соответствующих.** А это задача архиважная и существенно более сложная и масштабная, чем те, которые решал известный философ, убежденный, что попытки установить законы человеческой истории бесполезны. Однако есть и ряд других попыток на системной основе разными способами интегрировать естественные и общественные знания.

Современным ярким и, к сожалению, малотиражным произведением, демонстрирующем попытку объединить наиболее ценные законы и закономерности природы и общества, является монография академика Олега Леонидовича Кузнецова «Система «природа – общество – человек» [8]. В нем Олег Леонидович как глобально и системно мыслящий геофизик и ученый поставил, пожалуй, наиболее важную и нужную задачу для всей современной науки: **попытайтесь объединить законы и закономерности природы, общества и человека с антропоцентрических позиций.** Решение этой задачи по компактному изложению современной картины мира через описание наиболее общих законов природы, по сути, оказалось непосильным ни для нашей большой академии – Российской академии наук (РАН), ни для прочих российских и зарубежных академий, ни для отдельных глобально мыслящих ученых. Подобных научно-обоснованных попыток последнее столетие мы почти не наблюдаем. Это еще раз подтверждает известную истину, что науку определяют не громкие вывески организаций, а яркие системно мыслящие личности.

**К тому же РАН, к всеобщему сожалению российского научного сообщества, упорно отказывается регистрировать научные открытия как важнейший результат фундаментальной науки.** Не фиксируя научный приоритет наших открытий, Россия лишает себя возможностей, с одной сторо-

ны, интенсивно формировать свои ниши на мировом рынке, а, с другой стороны, систематически получать Нобелевские премии. А заимствованная за рубежом система оценки наших научных достижений по индексу цитируемости для российских ученых убийственна. Эта система цитирования для нас ущербна тем, что отправляя свои статьи в зарубежные западноевропейские и американские журналы, мы получаем их публикации примерно через год. За это время иностранные рецензенты в этих журналах успевают извлечь и в других изданиях от своего имени опубликовать лучшие идеи наших ученых. Так наша наука поставлена на системную основу утраты приоритета на любые ценные научные идеи. В рамках этой системы оценки наших ученых шансов получать Нобелевские премии в будущем у нашей страны нет. Отказ же руководства РАН регистрировать российские научные открытия является конъюнктурным решением для того, чтобы минимизировать свою ответственность за безответственную организацию российской фундаментальной науки. Вопрос регистрации научных открытий в РАН даже не обсуждается. Тем не менее, **РАЕН регистрирует научные открытия по процедуре, требующей корректировки и государственного признания.**

Вопрос приоритета и значимости научных открытий и их ускоренное превращение в комплексы изобретений и в технологии является важнейшим для нашей экономики, стремящейся ускорить темпы своего развития и каким-то образом выровнять свои достижения с Китаем и США, ушедшими сегодня так далеко от нас, что у многих наших граждан это вызывает глубокое разочарование. На этом «экономическом отставании» мы теряем партнеров в СНГ и дальнем зарубежье. Во многом научно-технические и экономические неудачи относительно ведущих экономик мира стали фактором дезинтеграции наших отношений с Грузией, Украиной, другими странами, более желающими сотрудничать с экономическими и интеллектуальными лидерами, а не с аутсайдерами. **Научные открытия с российским приоритетом нам крайне важны с той точки зрения, что большая экономика начинается именно с них.** К примеру, Си Цзиньпин в своих докладах не раз упоминает, что китайской экономике необходимы национальные научные открытия [9, с. 172–178]. Именно они позволяют формировать странам собственные приоритетные ниши и сегменты на современном мировом рынке. Без научных открытий на любых высокотехнологичных рынках нам будут оставаться лишь мизерные доли процентов от общих доходов других стран, что лишь усугубит обреченность нашей экономики. Жизнь лишь за счет продажи природных

ресурсов и вооружения ни в мире, ни среди наших граждан оптимизма не вызывает, несмотря на рекламную браваду в российских СМИ.

Всё вышесказанное мною является лишь предысторией к вопросу о признании или непризнании третьей природы – интеллектуальной, надстроечной над биологической и неживой. По мнению автора, именно **признание открытия интеллектуальной природы позволит России иметь твердый и крайне важный приоритет в области интеграции всех социальных знаний, а также интеграции естественнонаучных, технических и социальных знаний между собой на антропоцентрической основе. Этим признанием сначала наиболее яркие российские, а затем и зарубежные ученые впервые получат более обстоятельное обоснование ценности своих дисциплинарных, междисциплинарных и общенаучных исследований и разработок. Мы впервые получим полноценное научное обоснование для более эффективного долгосрочного планирования любых актуальных научных исследований и, особенно, в сфере социальных, общественных наук.**

Далее я приступаю к обоснованиям феномена «интеллектуальной природы», часть из которых мне удалось опубликовать, в том числе и в академических изданиях [10, 11, 12].

### Актуальность феномена интеллектуальной природы

Почему открытие «интеллектуальной природы» происходит лишь сегодня, а не пятьдесят лет назад? Попытаюсь ответить доходчиво на примерах.

Многие из моих сверстников в молодые годы увлекались черно-белой фотографией. Эффект проявления изображения интеллектуальной природы напоминает мне проявку фотоизображения. Так изображение на фотобумаге, особенно на низко светочувствительной, проявлялось весьма и весьма медленно. **Наблюдая при красном свете за тем, как на засвеченной под увеличителем фотобумаге, лежащей в растворе проявителя, на белом фоне вдруг медленно начинают проявляться сначала лишь отдельные точки, затем некоторые пятна и лишь потом всё полномасштабное изображение. Этот опыт является великолепной иллюстрацией того, как сегодня не вполне отчетливо проявляется интеллектуальная природа на фоне биологической.**

Оттенки биологической природы относительно интеллектуальной четко проявляются в массовой эгоистичности людей в погоне за личными благами и доходами. И это происходит на всех уров-

нях бизнеса и власти и во всех государствах мира. Оттенки интеллектуальной природы ещё еле-еле проявляются в редкой сегодня альтруистичности людей, совершенно не свойственной биологической природе. **Представителей интеллектуальной природы пока явное меньшинство и их мнение, к сожалению, пока ничтожно.** Именно по этой причине протестующих и критикующих самообнаружение феномена интеллектуальной природы сегодня будет многократно больше тех, кто сразу же всё поймет и отметит справедливость наших наблюдений и обоснований и, в итоге, поддержит нас.

Настоящий ученый от обычного человека или «случайного» ученого отличается тем, что он долгие годы ищет ответы на самые сокровенные загадки природы и общества и, в конце концов, их находит. Ученый не ищущий, но своей наукообразной деятельностью приспособившийся к системе льгот и потокам финансирования, на основе чужих идей создает свой коллаж статей и выступлений. Он обычно старается «налегать» на критику, чтобы самоутвердиться и чтобы более способный, успешный и наблюдательный не обошел его на повороте научных выражей. Полуученый и полуадминистратор – это кентавр, похотливый мясоед среди травоядных. Члена-корреспондента Менделеева тогдашние российские академики в 1880 году не избрали действительным членом Российской академии наук из ревности и зависти к его успехам. А когда его предложили кандидатом в Нобелевские лауреаты, то они «хором» проголосовали против его выдвижения. Зависть, консерватизм и, порой, догматическая глупость в административно выстроенной ученой среде – явление не такое уж редкое и сегодня.

Теперь обратите внимание на статистику изобретений последних столетий, на статистику регистрируемой и используемой в экономике интеллектуальной собственности. Если двести лет назад несколько сотен зарегистрированных изобретений в год для ведущих стран мира считалось нормой, то сегодня эта статистика демонстрирует уже более ста и двухсот тысяч изобретений ежегодно. К сожалению, Россия здесь далеко не в лидерах сегодня. Хотя в 1981 году, благодаря А.Н. Косыгину, в СССР было зарегистрировано 98 тысяч заявок на изобретения. Тринадцать лет после ухода из жизни А.Н. Косыгина ни одна страна в мире не приближалась к этому уровню творческой активности советских граждан. Эта статистика во всем цивилизованном мире стабильно и поступательно растет и будет расти дальше. В Китае и США сегодня она по меркам исторического прошлого уже зашкаливает в своем росте все разумные пределы. По данным ВОИС, год от года статистика регистрируемых

изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, товарных знаков и селекционных достижений всюду стабильно и неуклонно растет. Кто-то пытается объяснить, что скоро, наконец-то, произойдет насыщение, и эти показатели начнут падать. Другие говорят о том, что эта статистика второстепенна относительно финансовых показателей, где главное – общий объем инвестиций, внешнеторговый баланс, размеры бюджета, ВВП и прочие финансовые ресурсы и результаты.

Однако всё как раз совсем не так, как навязывают нам свои мысли ведущие зарубежные и российское финансисты, экономисты и олигархи. Главным, как ни странно, оказываются не финансы и не их количество, а «мозги», толковые люди, интеллектуалы, генерирующие ценные результаты интеллектуальной деятельности (РИД). Только самые наблюдательные аналитики видят и понимают, что ценные РИД и их состоятельные авторы первичны для современной экономики, а финансисты, как ни странно, – вторичны. Если нет ценных идей, то нет в итоге и стоящих перспективных проектов. Если нет проектов, то и нет инвестиций. Первичны те ученые и изобретатели, которые глубоко понимают проблемы, имеют состоятельные идеи и проекты. Под актуальные проекты находятся и инвестиции. Без понимания проблем, без системного знания, без ценных идей и состоятельных интеллектуалов никакие финансовые потоки разрешить экономические проблемы не помогут. Напомним, что инвестиционно привлекательными являются лишь состоятельные ценные идеи, патенты и технологии.

**Наблюдая неуклонный, из года в год, рост статистики изобретений и других объектов интеллектуальной собственности, рост числа занятых в науке, научном обслуживании и инновациях, рост числа высокотехнологичных компаний во всем мире, мы видим, как из года в год всё явственнее проявляется интеллектуальная**

**природа.** И именно интеллектуальная, а не социально-экономическая, не социально-политическая, а именно интеллектуальная природа. Она растет, ширится, становится всё более иерархичной и многообразной. Уверен, что через столетие все будут удивляться тому, что кто-то когда-то этого не понимал и не признавал.

Президиум РАЕН в своем составе наиболее известных ученых с междисциплинарным системным мышлением, понимающих, где околонучные фантазии, а где действительно новые системные феномены природы, вполне может дать свою компетентную оценку. Именно по этой причине автору важно выступить перед такой уважаемой аудиторией и услышать её оценку своих авторских научных результатов.

### Эволюция интеллектуальной природы

Начало эволюции интеллектуальной природы, практически незаметно зародившейся в недрах биологической, в целом последовательно и обстоятельно рассмотрена и обоснована в «Творческой эволюции» А. Бергсона [13]. Держа постоянно в поле зрения своих исследований несколько основополагающих факторов, таких как «инстинкты», «интуиция», «информация» и «интеллект», он, весьма обстоятельно и дотошно, объяснил, как зародился интеллект в ходе сложнейшей эволюции, идущей через находки, успехи, победы, трагедии и катастрофы многие миллионы лет. Сегодня весь этот в целом понятный эволюционный процесс от бактерии до человека без подробнейших объяснений, не имеющих особой необходимости на современном уровне знания биологии и социологии человека, в компактном графическом виде отобразили О.Л. Кузнецов и Б.Е. Большаков [8, с. 45]: (рис.2), где показано волновое развитие земной биосферы.

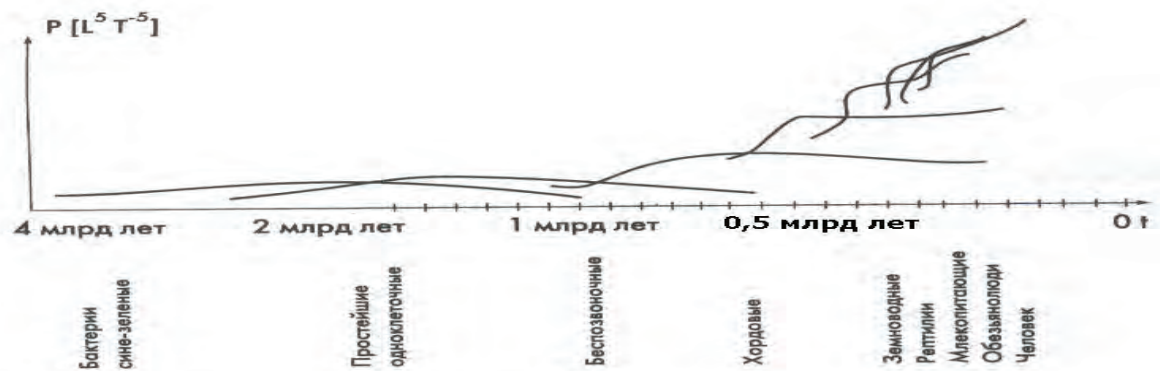


Рис. 2. Развитие биосферы как ускоряющийся волновой процесс

Авторы справедливо считают, что биологическая и интеллектуальная природа эволюционировали волнообразно, неравномерно, во многом в зависимости от тех ситуаций, которые складывались на нашей планете, в том числе, после астероидных атак, меняющих климат и оси магнитных полюсов Земли. Развивая идеи Дарвина, ученым-биологам и генетикам разных научных школ XIX и XX веков, удалось выявить целый ряд важных законов, пять из которых приводит в своей работе О.Л. Кузнецов [8, с. 46]:

- Закон необратимости эволюционных процессов (эволюция не может пойти вспять).
- Закон ускорения темпов эволюции вместе с сокращением геологических периодов (палеозой – 340 млн лет, мезозой – 170 млн лет, кайнозой – 60 млн лет).

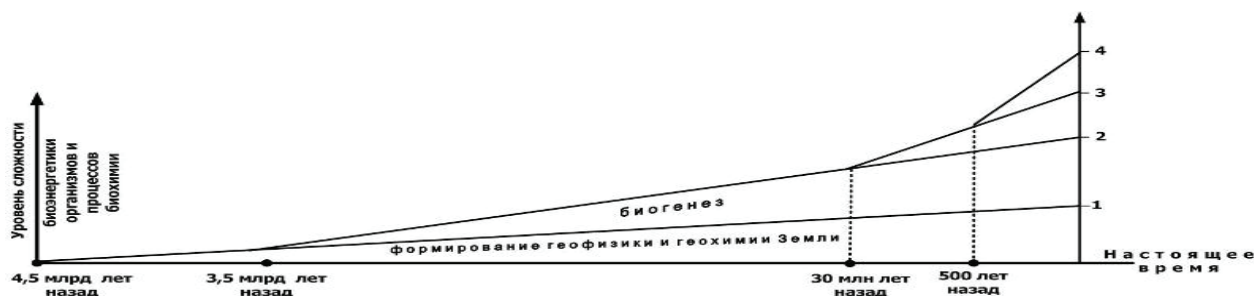


Рис. 3. Модель эволюции геофизики и геохимии Земли (1), биогенеза (2), антропогенеза (3) и интеллогенеза (4)

- Закон неравномерности развития отдельных групп организмов (фактически это разница температурности).
- Закон увеличения разнообразия видов организмов, то есть, рост количества видов организмов возрастает нелинейно. В XX веке, по данным биологов, живет более 5 млн видов организмов.
- Закон цефализации (американский геолог Д. Дана, 1813–1895), непрерывного развития головного мозга от рыб до человека.

Смена исторических эволюционных эпох нашей планеты и геологических периодов сопровождалась сменой фауны и флоры. Ход эволюции органического мира в зависимости от характеристик свободной мощности биосферы демонстрирует ускоряющийся волновой процесс (рис. 1) эволюции организмов.

Этот неравномерный волновой процесс на начальном этапе вывел на высший иерархический уровень организмов сначала человекообразных обезьян с комплексом гоминоидных признаков (прямохождение, пятипалость, всеядность, гортань, агрегарность, церебрализация, отсрочка полового созревания) и на поздних этапах появление концептуального мышления [14]. Так биогенез перешел в антропогенез, который сегодня эволюцио-

нирует в интеллогенез: развитие выраженной интеллектуальной природы.

Упрощая данную графическую модель Кузнецова-Большакова с позиции демонстрации эволюции трех видов природы, в линейном отображении изобразим лишь **точки начала биогенеза, антропогенеза и интеллогенеза**. При этом антропогенез для наглядности слегка преувеличен в графическом исполнении. Ещё более мы нарушили масштабность точки интеллогенеза, который как мы считаем, активно начался с научной революции, идущей от эпохи Возрождения, зародившей отдельные быстро прогрессирующие научные дисциплины. При соблюдении масштаба на графике весь процесс интеллогенеза мог бы быть отражен лишь точкой (см. рис. 3), отмечающей скачок сложности субъектов третьей природы.

Эта модель условно демонстрирует не волновую, а линейную эволюцию, важную для общего понимания качественных изменений и соотношений в земной природе, изменений, скорее, происходящих на поверхности Земли. Сегодня известно, что слой биосферы составляет на нашей планете всего 65 км, из которых 60 км над поверхностью и примерно на 5 км биоорганизмы проникают и живут под твердой поверхностью Земли. **Интеллогенез как процесс развития интеллектуальной природы уже расширил биосферу до зоны обитания человека (до 250 км) с учетом его проживания при регулярных исследованиях в космосе, при исследовании глубин океана и бурения сверхглубоких скважин до 11 км и более.**

Однако научно-технический прогресс, с одной стороны, стимулируемый масштабной коммерческой деятельностью и интересами получения выгоды, а, с другой, управляемый госчиновниками ведущих стран мира, несет в себе немалые риски потери рамок допустимого и разумного развития техники. Особенно опасны риски загрязнения окружающей среды и медленной ликвидации пока что благоприятной для человека биосферы. Этими негативными тенденциями сегодня особенно озабочены экологи и ученые, ведущие глобальные

исследования. Неуправляемость таких негативных тенденций может привести к деформации, минимизации и деградации пока что саморегулируемой здоровой биосферы. А далее это может привести к самоуничтожению человека самим собой от собственных неразумных действий и отношений с живой природой, как это показано на рис. 4.

страторов весьма велико. Оно, прежде всего, состоит в том, что они, будучи лучшими стратегами, обязательно имеют обоснованные стратегии развития их организаций по наиболее важным и высокорисковым направлениям. Практики не имеют и не желают формировать стратегии, ограничивающие их волюнтаризм. Поэтому до сих пор они лишь

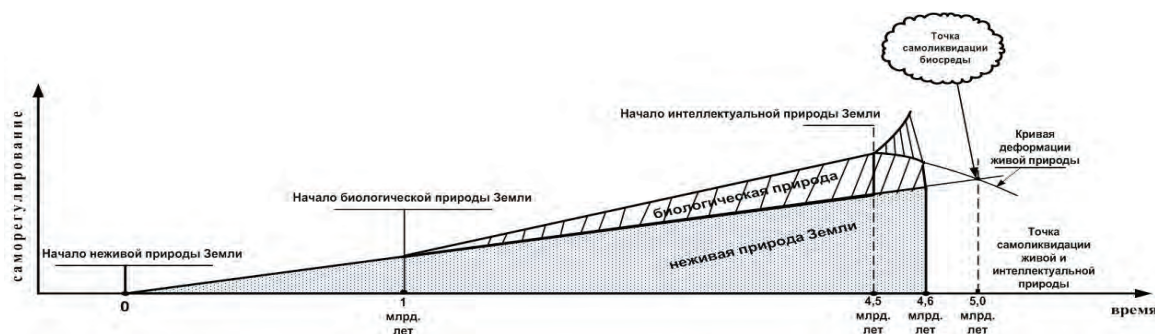


Рис. 4. Модель возможного сценария интеллогенеза

**Разумный и самоуправляемый интеллогенез, по нашему мнению, закономерно должен привести всю интеллектуальную природу в состояние разумного саморегулирования.** Здесь необходимы международные конвенции и прочие институциональные механизмы регулирования отношений с живой природой. В то же время всё более явно, по нашему мнению, с помощью ученых должны проявлять себя законы самосохранения и переход от экономической и коммерческой доминант к гуманитарной доминанте. Здесь самоограничение, необходимое для интеллогенеза, должно быть жёстко институционализировано, и компенсация всех возможных рисков для интеллектуальной природы должна происходить на основе международных экологических стандартов, которые пока отсутствуют.

Безусловно, **такая перспектива развития интеллогенеза будет предполагать, что международным сообществом, всеми его государствами и ведущими общественными организациями будут управлять мудрецы, а не политические авантюристы, способные на масштабные военные действия ради денег и завоевания новых ресурсов.** В противном случае, наблюдая за массовой дезинформацией населения с помощью СМИ в ведущих странах мира, может наступить момент перехода за точку невозврата интеллогенеза, а вместе с ним и биогенеза на нашей планете. Вероятность такого исхода, по нашему мнению, менее одного процента, но она реально пока что существует. Именно к этому стремился Платон со своей Академией, чтобы миром управляли бы мудрецы – ответственные, высокообразованные и высокопродуктивные интеллектуалы. Их отличие от практиков-админи-

под давлением снизу всё же создают кое-какие «декоративные» стратегии, не имеющие к реальности прямого отношения.

### Система природных закономерностей

Природа системно едина и в своих энергодинамических циклах она самоорганизована и самовоспроизводима. Эволюция больших и малых энергодинамических процессов пока не получила ясного научного обоснования, хотя в целом астрофизикам она понятна как системно воспроизводимые макроциклы в неживой природе. В этих огромных эволюционных циклах неживая природа оставляет лишь локальные точки и короткие периоды для зарождения биосферы, которая эволюционирует так, как позволяет ей внешняя макросреда неживой природы. Тем не менее, все эволюционные процессы неживой и живой природы системно взаимосвязаны друг с другом и имеют свои закономерности, которые с большим трудом и при неудержимой любознательности выявляют самые интеллектуальные личности в истории нашей цивилизации. Взаимодействие неживой и земной живой природы с учетом активности Солнца позволяет нам понять, что ресурс жизни на Земле ограничен исторически.

**Тем не менее, выявляя всю совокупность человеческой жизнедеятельности со всеми ее вещами, знаниями и отношениями в качестве третьей, естественно рожденной и эволюционирующей интеллектуальной природы, мы вправе ставить вопрос о выявлении ее специфических законов и закономерностей.** Тем более, что мно-

говековой опыт развития отдельных научных дисциплин в общей системе социальных наук нам пока не позволил выявить такие общие научно-обоснованные законы как единые и наиболее значимые для всего человечества. Разделив любую природу на автономные клеточки и ячейки, нельзя в этих клетках обнаружить какие-то общие законы, не понимая общего контекста. Однако сегодня именно такие попытки безуспешно продолжаются.

Для того, чтобы научно обосновать и развивать системное сочетание основных групп закономерностей в интеллектуальной природе, попытаемся для начала матрично отобразить полное содержание контекста, то есть всей единой системы трех природных закономерностей. На сегодняшний день здесь уже известны некоторые массивы таких фундаментальных знаний в неживой и живой природе, наподобие ранее выявленных законов и закономерностей под именами Кеплера, Ньютона, Ома, Ампера, Фарадея, Максвелла, Дарвина, Резерфорда, Менделеева, Менделя, Сеченова, Павлова, Мечникова, Уотсона и других великих ученых.

родный союз химиков<sup>3</sup> именно так оценил уровень различных научных открытий, назвав Периодический закон Менделеева самым выдающимся научным открытием в мире всех времен. Открытия новых законов и закономерностей имеет само по себе огромное значение для мировой науки. Именно они накапливают новое качество знаний и формируют новые парадигмы, уточняющие всё более масштабные системные связи в природе.

### Что понимать под законом?

Под законом в науке следует понимать выявленную, обоснованную и описанную природную закономерность, которая является неизменной детерминированной константой каких-то важных отношений, статистикой соотношений или механизмом постоянного или циклически воспроизводимого действия, либо тенденциями повторяющегося явления, справедливого для конкретной или общей группы исследуемых объектов природы.

Вид природы / Уровень системности	неживая	живая	интеллектуальная
макро	астрофизические астрохимические процессы	биофизика биохимия биосферы	интеллектуальные механизмы общественных процессов
мезо	геофизика и геохимия Земли	биофизика и биохимия организмов	интеллектуальные механизмы субъектов общества
микро	закономерности микромира	генетические порядки организмов	закономерности форм, содержания и процессов РИДов

Приведение научных закономерностей в подобной системный вид позволяет более осознанно и целенаправленно искать, извлекать, фиксировать и развивать новые закономерности в трех видах природы. Таким системным поиском новых закономерностей должны, в первую очередь, быть озабочены сообщества ученых, академии наук. По нашему мнению, это проблема единой систематизации научных знаний могла бы быть основным вопросом ежегодных итоговых заседаний Президиума РАН.

Системные научные открытия на примере Периодического закона Менделеева, законов генетики Менделя и модели генетического кода Гамова должны в ученом сообществе восприниматься как наиболее весомые научные открытия, нежели локальные обнаружения закономерностей в виде устойчивых соотношений между несколькими параметрами, наподобие открытия способности нервных клеток к окрашиванию, сделанного Камилло Гольджи (1844–1926). Впрочем, Междуна-

**Закон** в классической философии – существенная, необходимая, устойчивая, повторяющаяся связь (отношение) между явлениями. Категория закона выражает в своем содержании тот, не зависящий от нашего сознания, факт, что предметы и явления окружающего мира функционируют и развиваются в соответствии с присущими им существенными, необходимыми, повторяющимися, устойчивыми отношениями (связями). Важнейшие черты закона – необходимость, всеобщность, повторяемость и инвариантность. Традиционно принято полагать, что существуют различные виды законов. В макромире принято различать три типа законов: закон – тенденция, закон однозначной детерминации, имеющий место главным образом в технике, и статистический закон – закон больших

<sup>3</sup> Международный союз теоретической и прикладной химии (ИЮПАК) создан в 1919 г. Входит в Международный совет по науке. В ИЮПАК членами являются крупные научные организации и академии наук 57 стран (2011). Имеет 8 отделений.

чисел. В микромире действуют вероятностные законы, обусловленные корпускулярно-волновым дуализмом микрообъектов [15, с. 288].

### Признание открытия интеллектуальной природы

Рассматривая феномен интеллектуальной природы с позиции природных макропроцессов, отметим, что здесь справедливы требования, предъявляемые к идентификации законов макромира, ранее отмеченные как законы, тенденции, законы детерминации, статистические законы больших чисел. Признание становится очевидным, если хотя бы один из этих видов идентификации законов обосновывается и подтверждается. Последовательно рассмотрим каждый вид с позиции его обоснованности, признания и применимости.

**Как закон тенденции: эволюционно саморазвивающаяся интеллектуальная природа очевидна и неоспорима.** Остановить эволюционное развитие научно-технического и социального прогресса как основы развития интеллектуальной природы невозможно при условии сохранения комфортных для людей земных условий с учетом частых дискомфортных явлений, события, которые лишь актуализируют направленность научно-технического прогресса.

**Как закон детерминации: самоосознающийся, самоорганизующийся, самоактуализирующийся и исторически саморазвивающийся интеллект неоспорим, как и вся исторически саморазвивающаяся интеллектуальная природа.** Эти функциональные способности интеллекта являются его вечными атрибутами при наличии воли его обладателя.

**Как статистический закон больших чисел:** интеллектуальная природа проявляется всё отчетливее и определеннее, если регулярно наблюдать и анализировать ежегодный рост статистики РИДов

и затрат на их воспроизводство и использование во всем мире, обосновывающей переход от физического труда к интеллектуальному, всё большее доминирование интеллектуальных услуг относительно товарного производства, прогресс расширения информационных услуг во всем мире.

Все вышесказанное является лаконичным доказательством наличия полноценных научных оснований для признания феномена интеллектуальной природы в качестве самостоятельного, реально существующего и требующего системных фундаментальных исследований природного феномена.

В интеллектуальной природе есть множество своих специфических законов, закономерностей, принципов и эффектов, которые позволяют системно развивать эту новую совокупность системных знаний. Такое признание может осуществить лишь высококомпетентное сообщество ученых и деятелей культуры.

Для более обоснованного понимания закон должен быть графически, математически или иному символически отображен и описан в своем действии в рамках конкретных природных условий или явлений. Законы объясняют природу какой-то взаимозависимости, иерархию отношений, цикличность и критическую массу соотношений потенциалов или феноменов. Они проявляются, когда возникает новое качество отношений и возникают точки бифуркации в развитии процессов природы.

Полноценно описанный закон природы строится на нескольких частных принципах – закономерностях, а каждая закономерность объясняет свои эффекты, измеряемые или описанные и обоснованные их первооткрывателями. Однако это, на наш взгляд, лишь наиболее удобная идеальная форма как модель демонстрации выявленного закона и связанных с ним комплекса закономерностей и эффектов. В реальности такого описания, тем более в графической форме, мы среди научных публикаций почти не наблюдаем.



Рис.5. Структура научного закона



Под закономерностями, по нашему мнению, следует понимать некие принципы или их частные случаи воспроизводства или обнаружения одного или нескольких законов природы. Закономерности – это отдельные индикаторы, критерии или отдельные ограничительные условия проявления законов. Эффекты в биологической или интеллектуальной природе могут быть одиночными и комплексными во времени и в пространстве, зональными и циклическими, сильными и слабыми, растущими и затухающими. Поэтому системное описание законов, закономерностей и эффектов требует кропотливой системной работы. Этим задачам должны посвящаться монографии ученых.

Автор открытия ранее неизвестного закона вправе давать свою формулировку, содержащую новую терминологию относительно выявленного им явления, совокупности новых закономерностей (принципов), обнаруженных эффектов, включая сенсорные, визуальные, процессуально установленные материальные, продуктовые. Проявление эффектов может быть как быстрым, так и долгосрочным. Однако в рамках данного доклада мы не имеем возможности масштабно и структурно отобразить ряд предлагаемых вашему вниманию за-

конов интеллектуальной природы. Но мы их лишь перечислим и кратко охарактеризуем.

В приложениях к докладу автор описывает несколько законов интеллектуальной природы, им сформулированные и частично ранее опубликованные в научных изданиях.

В частности, прилагаются:

1. Закон взаимодействия биогенного и антропогенного факторов доминирования в интеллектуальной природе.
2. Закон деятельности агрегации общества.
3. Закон иерархии системности научных знаний.
4. Закон состоятельности идей и субъектов интеллектуальной природы.
5. Закон авторства, правообладания и содействия.
6. Закон продуктивности системных знаний.
7. Закон неравноценной востребованности интеллектуалов.

И ряд других законов, которых, по авторской версии, уже сегодня более трех десятков, не считая включенные в них системные закономерности и эффекты в качестве структурных элементов.

### Литература

1. Теория общества. Фундаментальные проблемы. Сборник / Пер. с нем., англ. / Вст. ст. А.Ф. Филиппова. М.: КАНОН-пресс-Ц, Кучково поле, 1999.
2. Большая российская энциклопедия. Том 11. М.: Большая российская энциклопедия, 2008.
3. Богданов А.А. Тектология: Всеобщая организационная наука. Международ. ин-т А. Богданова. Редколлегия: В.В. Попков и др. М.: Финансы. 2003. 496 с.
4. Ягодинский В.Н. Александр Александрович Богданов (Малиновский). 1873–1928. М.: Наука, 2006. С. 36–39, 54–56.
5. Богданов А.А. Краткий курс экономической науки. СПб., 1897.
6. Вернадский В.И. Труды по философии естествознания. М.: Наука, 2000.
7. Поппер Карл Раймун. Знание и психофизическая проблема: в защиту взаимодействия. Пер. с англ. / Послел. И.В. Журавлева. М.: изд. ЛКИ, 2008.
8. Кузнецов О.Л. Система «природа-общество-человек»: философия развития через взаимодействия. М.: РАЕН, 2010.
9. Си Цзиньпин. О государственном управлении. Пекин: Издательство литературы на иностранных языках. Первое издание, 2014 г. С. 172–178.
10. Леонтьев Б.Б. Феномен интеллектуальной природы // Библиосфера. 2014. № 3. С. 90–96.
11. Леонтьев Б.Б. Интеллектуальная природа как основа института интеллектуальной собственности // Экономические стратегии. 2014. С. 104–111.
12. Леонтьев Б.Б., Леонтьева В.Б. Интеллектуальная природа мошенничества и коррупции: методы идентификации, профилактики и борьбы с недугом // Мониторинг правоприменения. 2013. № 2. С. 49–59.
13. Бергсон А. Творческая эволюция. М.: КАНОН-пресс-Ц, Кучково поле, 1999.
14. Поршнев Б.Ф. О начале человеческой истории. (Проблемы палеопсихологии). Под ред. Б.А. Диденко. М.: ФЭРИ-В, 2006.
15. Большой энциклопедический словарь: философия, религия, эзотеризм, политэкономия / Гл. науч. редакт. и сост. С.Ю. Солодовников. Мн.: МФЦП, 2002. С. 288.



# Мониторинг деятельности субъектов Российской Федерации в сфере правового просвещения населения в 2016 году

Андреанова Д. В.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** правовое воспитание, правосознание, государственная программа, бесплатная юридическая помощь, день правовой помощи детям, образование, детский телефон доверия, просветительские мероприятия, информирование, мало защищенные слои населения.

**Аннотация.** В статье рассматриваются способы реализации субъектами Российской Федерации своих полномочий по правовому просвещению и правовому воспитанию населения в 2016 году. Формирование правовой культуры населения и правосознания граждан являются задачами, которые должны решаться посредством деятельности различных социальных институтов, органов государственной власти, органов власти субъектов, общественных объединений и некоммерческих организаций. Реализация мер по правовому просвещению во многом зависит от должной и своевременной нормотворческой деятельности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. В статье проводится мониторинг мероприятий в сфере правового просвещения, реализованных в отношении разных социальных и возрастных категорий населения в 2016 году. Рассматривается необходимость распространения информации просветительского характера в печатных средствах массовой информации, а также через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет.

DOI: 10.21681/2412-8163-2017-3-66-70

Одним из приоритетных направлений деятельности государства является повышение уровня правовой культуры и правовой грамотности населения. Правовое государство в современном мире невозможно без верховенства права и недостаточного уровня правосознания человека и гражданина.

Актуальность решения проблемы правового просвещения населения вообще и молодежи в особенности обусловлена важностью обеспечения надлежащего уровня правовой грамотности населения, а также регулярной разработкой и вступлением в законную силу новых нормативных правовых актов. Так, распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.02.2015 № 167-р утвержден План мероприятий на 2015-2017 годы по реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы.<sup>2</sup>

Многие субъекты Российской Федерации, отличаясь повышенной социальной ответственностью, небезразличным отношением к подрастающему поколению, социально незащищенным

группам граждан, лицам, достигшим пенсионного возраста, лицам, привлеченным к уголовной или административной ответственности, и другим категориям граждан, утверждают собственные региональные и иные программы по правовому просвещению и воспитанию населения.

В качестве примера, можно привести такие программы, как:

- ▶ Государственная программа Алтайского края «Обеспечение прав граждан и их безопасности» на 2015 - 2020 годы, утверждена постановлением администрации Алтайского края от 19 декабря 2014 года № 573;
- ▶ Государственная программа Белгородской области «Обеспечение безопасности жизнедеятельности населения и территорий белгородской области на 2014- 2020 годы»;
- ▶ Постановление администрации Владимирской области от 05.08.2016 № 684 «Об утверждении комплексного плана по повышению правовой культуры населения владимирской области на 2016 - 2018 годы»;
- ▶ «Стратегия действий в интересах детей» Волгоградской области на 2012–2017 годы, утверж-

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 7. Ст. 1067.

<sup>1</sup> Андреанова Дарья Владимировна, кандидат юридических наук, начальник научно-методического отделения Федерального бюджетного учреждения «Научный центр правовой информации при Минюсте России», Российская Федерация, г. Москва, Россия.

E-mail: 9150610614@mail.ru

- денная постановлением Правительства Вологодской области от 07.09.2012 № 1052;
- › Государственная программа Иркутской области «Молодежная политика» на 2014-2018 годы утверждена постановлением Правительства Иркутской области от 24.10.2013 № 447-пп;
  - › «Формирование культуры семейной жизни и ответственного родительства», утверждена приказом Комитета образования и науки Курской области № 1-979 от 21.09.2015;
  - › Государственная программа Новгородской области «Развитие образования и молодежной политики в Новгородской области на 2014-2020 годы», утверждённая постановлением Правительства Новгородской области от 28.10.2013 № 317;
  - › План мероприятий по повышению правовой культуры населения города Омска на 2014- 2018 годы, утвержденный постановлением Администрации города Омска от 09.12.2013 № 1440-п;
  - › Постановление Правительства Пензенской области от 11 октября 2012 года № 718-пп «Об утверждении перечня государственных программ Пензенской области» Подпрограмма Региональная политика, «Развитие гражданского общества в Пензенской области на 2014 - 2020 годы» и «Молодежь Пензенской области на 2014 - 2020 годы» и другие.

Правовое воспитание непосредственно влияет на становление личности человека, используя свои права и обязанности, осознающего последствия и несущего ответственность за свои действия. Следует согласиться с мнением Э.И. Атагимовой и Г.И. Макаренко, что правовое государство предполагает формирование социально развитой личности, которая понимает свои действительные интересы, знает свои права и обязанности, умеет защищать свои права законными средствами, уважает права и законные интересы других людей [1, с. 64]. Правильное воспитание каждой отдельной личности ведет к созданию культурного, социально активного и законопослушного общества, доверяющего действующей власти [2, с.5].

Очевидно, что формирование личности начинается в раннем возрасте, именно поэтому так важно заложить основы правовой грамотности в общеобразовательных учреждениях.

Система образования выполняет важную роль в решении задачи по правовому воспитанию молодого поколения. Так, в соответствии со ст. 2 Федерального закона Российской Федерации «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ<sup>3</sup> «воспитание - деятельность, направленная на развитие личности,

создание условий для самоопределения и социализации обучающегося на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства». Исходя из данного определения, правовое воспитание – деятельность, направленная на формирование правовой личности и правового сознания граждан.

Большинство субъектов Российской Федерации придерживается концепции реализации правового просвещения через правовое воспитание и сводит свою деятельность в этой сфере к спорадическим мероприятиям, проводимым в учреждениях начального, основного общего и среднего общего образования.

В рамках исполнения мероприятий, утвержденных региональными программами субъектов Российской Федерации, с целью привлечения внимания широкой общественности к проблемам детей, профилактики социального сиротства и жестокого обращения с детьми, проводятся общешкольные родительские собрания, в которых принимают активное участие сотрудники прокуратуры, территориальных органов МВД России, специалисты муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, представители органов опеки и попечительства, а также представители общественных организаций.

Кроме того, анализ мер по организации правового воспитания в субъектах Российской Федерации показал, что элементы правового просвещения включены в состав учебных предметов «Обществознание», «Окружающий мир», «Основы безопасности жизнедеятельности» и других. Более того, в Челябинской области в образовательных организациях реализуется обучение по дополнительной общеразвивающей программе «Закон и мы», а также существуют элективные курсы «Подросток и закон», «Практическое право», «Правовое просвещение и формирование основ законопослушного поведения обучающихся 1-11 классов», «Маленькие дети с большими правами» и другие (всего более 170 комплексных и тематических программ).

В каждом субъекте Российской Федерации действует уполномоченный по правам ребенка, который принимает участие в проводимых школьных мероприятиях. Однако следует заметить, что большинство таких мероприятий носит разовый характер, в большей степени проводится для отчетности, нежели для формирования правового сознания молодежи. Так, например, в Пензенской области проведен один открытый урок с учениками 10 класса Муниципального бюджетного образовательного учреждения средней общеобразовательной школы № 58 г. Пензы с целью формирова-

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. №53 (ч. 1). Ст. 7598.

ния правовых знаний в области противодействия коррупции и антикоррупционных стандартов. С целью воспитания правового сознания, профилактике правонарушений и преступлений среди несовершеннолетних Кировской области, для учащихся 6-9 классов проведен час профилактики «Подросток. Правонарушение. Ответственность».

Однако, вполне очевидно, что одна лекция, один классный час не может повлиять на формирование активной гражданской позиции и правосознания. В данном случае, мероприятия должны носить систематический характер, быть интерактивными, охватывать как можно больше форм взаимодействия с подрастающим поколением. Только в таком случае, можно будет утверждать о наличии правового воспитания на территории субъекта Российской Федерации.

Тем не менее, по результатам проведенного анализа мероприятий в 2016 году, можно утверждать, что на территории большинства субъектов Российской Федерации проделана большая работа в сфере правового просвещения и правового воспитания.

Мониторинг мероприятий позволил сделать вывод, о том, что на территории различных субъектов Российской Федерации используют такие, ставшие традиционными, способы и меры по правовому воспитанию, как: проведение бесед, лекций, открытых уроков, классных часов, «круглых столов», семинаров-практикумов, тематических родительских собраний, конкурсов, викторин и олимпиад по правовым знаниям. Все данные мероприятия непосредственно оказывают плодотворное влияние на подрастающее поколение, что выражается в проявлении активной гражданской позиции и реализации своих прав. Так, на территории Российской Федерации действует детский телефон доверия как служба экстренной психологической помощи с единым общероссийским номером 8-800-2000-122, который оказывает консультативную помощь детям.

В Сахалинской области в 2016 году на телефон доверия, установленный на базе ГБУ «Центр психолого-педагогической помощи семье и детям», от детей и взрослых поступило 602 звонка, из них по вопросам нарушений прав и законных интересов детей – 28 звонков (по трем звонкам информация была передана в муниципальные органы опеки и попечительства). В Вологодской области на телефон доверия поступило более 6 тысяч обращений. В Тульской области только 17 мая 2016 года, в рамках Международного дня детского телефона доверия, на «детские горячие линии» обратилось 139 человек, из них 89 несовершеннолетних.

Эти данные свидетельствуют о распространении информации и знаний о наличии такой службы, о ее востребованности и реальной эффективности в оказании помощи детям.

Кроме традиционных способов правового воспитания, следует отметить и более современные, инновационные, которые используют некоторые субъекты Российской Федерации, которые можно и необходимо перенять другим субъектам для увеличения количества грамотного правового населения. Так, в Тульской области на базе общеобразовательных учреждений действует Школа правовых знаний, в Ханты-Мансийском автономном округе проводятся месячники гражданско-правового воспитания, направленные на воспитание гражданского самосознания детей и подростков. Ежегодно в ноябре в Ставропольском крае в общеобразовательных организациях края проводится Декада правовых знаний, в рамках которой организуются встречи с представителями правоохранительных органов, нотариальной палаты Ставропольского края. Кроме того, реализуется проект «Школьный уполномоченный», в рамках которого в настоящее время в школах Ставропольского края действуют 586 школьных уполномоченных по правам ребенка и функционирует 530 школьных медиативно-восстановительных служб примирения. Такой же проект реализуется в Ростовской области совместно с Областной коллегией адвокатов. Более того, при поддержке Общественной палаты Законодательного собрания Ростовской области проходит ежегодная акция «Поезд будущего».

Стоит отметить, что наибольшее количество просветительских мероприятий приурочены к значимым датам, таким как: 18 ноября - Всероссийский день правовой помощи детям; 17 мая – Международный день детского телефона доверия; 1 июня – Международный день защиты детей.

На территории всей Российской Федерации в рамках проведения Всероссийского Дня правовой помощи детям, который проходил 18 ноября 2016 года, в каждом субъекте Российской Федерации проведены консультации, беседы, конкурсы, разработаны брошюры по правам детей. Так, в Республике Марий Эл прошли мероприятия (семинары, лекции, беседы, консультации, конкурсы) с несовершеннолетними, родителями (законными представителями) и специалистами, работающими с детьми и в интересах детей, о правах ребенка, разработаны информационные материалы (буклеты, листовки, брошюры, памятки), оформлены стенды по правам детей. В 17 муниципальных органах проведены приемы и консультации граждан по различным правовым вопросам. На территории Ростовской области в этот день проведено 2572 массовых

мероприятия по правовому просвещению, в которых приняли участие 256755 человек. В Сахалинской области охват детей мероприятиями в рамках Дня правовой помощи в 2016 году составил 33386 человек, из них 849 человек в индивидуальном порядке обратились за юридической помощью.

17 мая 2016 года в рамках Международного дня детского телефона доверия в Свердловской области прошли мероприятия под девизом «Помочь ребенку – помочь семье», в Ханты-Мансийском автономном округе в общеобразовательных организациях прошли классные часы по темам, посвященным Международному дню детских телефонов доверия.

Следует отметить, что на детей огромное влияние оказывает информация, которая распространяется через СМИ и сеть Интернет. Все мероприятия, проводимые в субъектах Российской Федерации, освещаются в местных газетах и на местном телевидении. Кроме того, молодое поколение все больше времени проводит в «виртуальном мире». Именно поэтому так важно, чтобы дети имели возможность получить правовые знания и необходимую информацию через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет. Более того, каждый орган государственной власти, который содействует в реализации программы по правовому просвещению, имеет специальный раздел в сети Интернет, посвященный мероприятиям в сфере правового просвещения, телефонам доверия и другой необходимой информации.

Некоторые субъекты Российской Федерации имеют официальные интернет-порталы, на которых размещена информация в сфере правового просвещения. Такие порталы существуют в Хабаровском крае (<http://habarovsk.rfdeti.ru>), в Чукотском автономном округе (<http://edu87.ru>), в Ярославской области (<http://podrostok.edu.yar.ru>), в Астраханской области (<http://astrahan.rfdeti.ru>), в Пермском крае (<http://www.pravovsem59.ru>).

Информация о правах ребенка, адаптированная для детей, родителей, учителей, специалистов, работающих с детьми и в интересах детей, через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет размещается регулярно на официальных сайтах образовательных организаций. Кроме того, специалисты региональной системы образования в деятельности, направленной на правовое просвещение обучающихся, широко используют федеральные и региональные тематические Интернет-ресурсы (официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка <http://www.deti.gov.ru>, официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам человека <http://ombudsmanrf.org>).

Правовое просвещение реализуется посредством размещения во всех образовательных организациях информации на стендах, оформления информационно-уголков с информацией для детей, родителей (законных представителей) о правах и обязанностях детей и подростков, детском телефоне доверия, организациях и службах, оказывающих правовую, психологическую и медицинскую помощь. Издаются буклеты, брошюры, методические материалы, статьи в местных средствах массовой информации в сфере правового просвещения, памятки, которые раздаются в общеобразовательных учреждениях и на мероприятиях, приуроченных к Всероссийскому дню правовой помощи детям. Так, в Брянской области изготовлены буклеты для несовершеннолетних «Рискуй с умом» общим тиражом 21870 шт., закладки по профилактике правонарушений и рискованного поведения несовершеннолетних общим тиражом 34509 шт.; в Курской области подготовлены правовые памятки и рекомендации для несовершеннолетних и их родителей: «Памятка для несовершеннолетних и родителей по профилактике преступлений в отношении детей, обеспечения их безопасности», «Советы инспектора ПДН – родителям», «Профилактика наркомании. Памятка для родителей» и другие; в Ярославской области издана информационная брошюра о мерах социальной поддержки семей с детьми «Счастье – это Я»; и другие.

Бесспорно, правовое воспитание детей играет первостепенную роль в формировании правовой личности человека. Однако государство не должно забывать и о других категориях населения, которые в той же мере, как и дети, относятся к мало защищённым слоям населения, а также к социально незащищённым.

Субъекты Российской Федерации в рамках проекта «Оказание бесплатной юридической помощи социально незащищённым категориям граждан», направленного на улучшение доступа к правосудию для малоимущих граждан и других социально незащищённых групп населения в Российской Федерации, продолжили оказывать консультации по различным правовым вопросам. Однако, следует согласиться с мнением Э.И. Атагимовой и Г.И. Макаренко о существующей проблеме – низкой степени осведомленности населения о системе бесплатной юридической помощи [3, с. 56]. Объективным видится вывод о внедрении возможности оказания бесплатной юридической помощи по интернету и телефону, что может повлиять, с одной стороны, на расширение количества граждан, которым оказывается консультативная помощь, а с другой, на снижение затрат при ее осуществлении. [4, с. 6].

В результате проведенного анализа, выявлен крайне низкий уровень правового просвещения лиц, достигшего пенсионного возраста, и лиц, привлеченных к уголовной или административной ответственности. Лишь в нескольких субъектах были реализованы мероприятия по формированию правовых знаний у пенсионеров. Так, во Владимирской области осуществляется развитие системы обучения пожилых людей по правовому просвещению в рамках «Университета третьего возраста», а в Тульской области отделение пенсионного фонда России проводит работу по разъяснению пенсионного законодательства. Относительно мероприятий по правовому просвещению лиц, отбывающих наказание, следует отметить Тульскую область. С целью содействия в защите прав осужденных, находящихся в местах лишения свободы, ежемесячно Уполномоченным по правам человека Тульской области проводятся «часы информирования» с участием руководителя регионального УФСИН, прокурора по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, специалистов социальных структур и миграционной службы. С учетом правовых консультаций по итогам 2016 года в два раза сократилось количество жалоб осужденных. В Ленинградской области Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав заключила Соглашение об оказании помощи колония в трудовом и бытовом устройстве несовершеннолетних, освобожденных из ФКУ «Колпинская воспитательная колония». В Пензенской области квалифицированная помощь в 2016 году оказана 85 осужденным. При тесном взаимодействии с УФСИН России по Псковской области осуществляется правовое консультирование осужденных на территории исправительных учреждений региона. В 2016 году проведено 12 мероприятий по консультированию осужденных. В Республике Башкортостан проведено 87 мероприятий по правовому просвещению осужденных. Аналогичные мероприятия прохо-

дили в пенитенциарных учреждениях Самарской области, Тюменской области, Тульской области, в Республике Крым.

В результате проведенного анализа мероприятий в сфере правового просвещения и правового воспитания в 2016 году можно сделать следующие выводы.

Мероприятия, проводимые в различных субъектах Российской Федерации, носят разрозненный характер, отсутствует системность, единый подход и постоянство в их проведении. В связи с чем, видится необходимым в каждом субъекте Российской Федерации разработать свои региональные программы в сфере правового просвещения для более систематического и единообразного проведения просветительских мероприятий.

В 2016 году большинство мероприятий были направлены на подрастающее поколение и проведены, в основном, в общеобразовательных учреждениях субъектов Российской Федерации. Тем не менее, помимо формирования правосознания и правовой культуры необходимо осуществлять и антикоррупционное просвещение учащихся, родителей и педагогов, а также обратить внимание на другие, мало защищенные категории населения, которые при отсутствии должных правовых знаний не могут обеспечить реализацию своих прав и обязанностей – это лица пенсионного возраста и лица, содержащиеся в пенитенциарных учреждениях.

Необходимым видится просветительская работа населения о наличии в регионах квалифицированной бесплатной юридической помощи.

В 2016 году в субъектах Российской Федерации была проделана достаточно большая просветительская работа, однако для повышения правовой культуры населения необходимо создание единой целостной системы правового просвещения и воспитания, которая сможет охватить все социальные и возрастные категории населения.

## Литература

1. Атагимова Э. И., Макаренко Г.И. Правовое просвещение: проблемы и пути решения // Мониторинг правоприменения. 2015. № 1. С. 64–68.
2. Макаренко Д.Г. Механизм формирования доверия общества к институтам государственной власти // Черные дыры в Российском законодательстве. 2015. № 5. С. 5–7.
3. Атагимова Э. И., Макаренко Г.И. Состояние и проблемы оказания бесплатной юридической помощи населению // Мониторинг правоприменения. 2015. № 2. С. 52–58.
4. Макаренко Г.И., Михалевиц В.В. Дистанционное оказание юридических услуг населению через создание всероссийского бюро справедливости // Мониторинг правоприменения. 2012. № 4. С. 6–11.



# Приоритеты развития информационного общества в России: правовое обеспечение

Рыбаков О. Ю.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** правовое регулирование, национальные интересы, информационная безопасность, информационное общество, общество знаний, стратегия развития.

**Аннотация.** В статье исследуются вопросы правового обеспечения стратегических национальных приоритетов развития информационного общества в России. В статье обоснована актуальность темы, исследованы приоритеты в их взаимосвязи с национальными интересами, основными принципами развития информационного общества в России и формирования общества знаний, которое является целью реализации «Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы». Исследование приоритетов осуществляется с использованием стратегических документов, нормативных правовых актов, позволяющих осуществлять правовое обеспечение развития информационного общества. Принципы развития информационного общества анализируются как базовое условие, наряду со стратегической целью осуществления приоритетов. Обоснован вывод о необходимости проведения дальнейшего правового мониторинга с целью сохранения стратегических ориентиров в сфере информации и информационных отношений, что предполагает увеличивающуюся роль права, правовых механизмов обеспечения данного процесса. Показано, что цель, приоритеты, базирующиеся на национальных интересах, принципы в совокупности способствуют формированию национальной модели информационного общества, общества знаний.

DOI: [10.21681/2412-8163-2017-3-71-76](https://doi.org/10.21681/2412-8163-2017-3-71-76)

Стратегические национальные приоритеты Российской Федерации при развитии информационного общества закреплены в разделе III «Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы (далее – Стратегия 2017–2030)»<sup>2</sup>. Данный документ, принятый в развитие ранее действующей «Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации»<sup>3</sup>, определил программу развития информационного общества в целях формирования общества знаний.

Концептуальное и нормативное обеспечение развития информационного общества представляются неразрывными процессами, так как любые идеи и положения программного характера не могут быть реализуемы вне экономического, управ-

ленческого, духовно-нравственного и конечно правового обеспечения. Соединение нормативности как свойства того или иного принимаемого в определенном легально установленном порядке акта и концептуальных основ назначения и реализации программ, доктрин стратегического уровня свойственно большинству документов, так или иначе опосредующих регулирование информационных отношений<sup>4</sup>. Нормативное правовое обеспечение стратегических установок предполагает выделение приоритетов среди всего комплекса вопросов реализации задач становления общества знаний в России. Так, совершенно справедливо отмечаются уче-

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 20. Ст. 2901. (п.3).

<sup>3</sup> Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утв. Президентом РФ 7 февраля 2008 г., № Пр-212) // Российская газета. 2008. 16 февр.

<sup>1</sup> Рыбаков Олег Юрьевич, доктор юридических наук, профессор, и. о. заведующего отделом теории законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: [theory@izak.ru](mailto:theory@izak.ru), [ryb.oleg13@yandex.ru](mailto:ryb.oleg13@yandex.ru)

<sup>4</sup> Федеральный закон от 26.07.2017 № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» // Российская газета, № 167, 31.07.2017; Распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р «О Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 1. Ст.216.; Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 12.08.2017) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 18 (часть II). Ст. 2159 и др.

ными проблемы безопасности использования интеллектуальной собственности, являющиеся по существу приоритетами развития информационных отношений, развития информационного киберпространства, цифровой экономики [1, 2]. Принципам правового обеспечения информационной безопасности посвящаются работы, где отмечается актуальность изучения «принципов правового обеспечения информационной безопасности в различных аспектах (по сфере их распространения, характеру, функциональному назначению и объекту отображения, по нормативному закреплению, способу выражения в источниках права)» [3, 39]. Безусловно, особое значение имеет информационная безопасность органов государственной власти и необходимость совершенствования отношений в области безопасности работы с информацией [4]. Вопрос определения и обоснования приоритетов остается одним из актуальных как теоретических, так и практических для современной науки.

Приоритеты есть основные, наиболее актуальные направления формирования и развития совокупности отношений в определенном пространстве и времени, предполагающем наличие субъекта, объекта, цели, средств. Документальное закрепление приоритетов, их реализация представляют объективно необходимыми условиями достижения целей любого вида деятельности. Развитие информационного общества в России – масштабное и многоплановое направление деятельности государства, его органов, общества, институтов формирующегося гражданского общества, отдельных граждан, обладающих специальным статусом, либо проявляющих информационную активность. Однако о научно обоснованных, вызванных потребностями совершенствования работы с информацией, приоритетах можно вести речь на уровне их стратегического закрепления и лишь в соотношении с вопросами обеспечения национальных интересов. В Стратегии 2017–2030 закреплены национальные интересы (пункт 21): а) развитие человеческого потенциала; б) обеспечение безопасности граждан и государства; в) повышение роли России в мировом гуманитарном и культурном пространстве; г) развитие свободного, устойчивого и безопасного взаимодействия граждан и организаций, органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления; д) повышение эффективности государственного управления, развитие экономики и социальной сферы; е) формирование цифровой экономики.

Стратегия 2017–2030 определяет, что обеспечение национальных интересов осуществляется посредством реализации приоритетов в условиях развития информационного общества (пункт 22).

Проведем анализ правового обеспечения, приоритетов, выработанных в рамках реализации выше обозначенных национальных интересов:

а) *формирование информационного пространства с учетом потребностей граждан и общества в получении качественных и достоверных сведений.* В данном приоритете употреблен термин «сведения» и, как представляется, совершенно обоснованно. По нашему мнению, информация это обусловленные бытием человека, сведения об окружающей действительности, изменяющиеся в процессе жизнедеятельности человека. Целью Стратегии 2017–2030 является создание условий для формирования в РФ общества знаний (пункт 20). В объективном смысле знания представляют классифицированную совокупность информации, предлагаемую их носителем в соответствии с определенным алгоритмом и целями познания. Знания в субъективном смысле – это индивидуально отраженные формы и виды информации в сознании субъекта.

Согласно первому закрепленному приоритету, формирование информационного пространства представляет не самоцель, а условие и одновременно характеристику формы, в которой происходит структурирование отношений в связи с информацией. Определяющим фактором, судя по рассматриваемому приоритету, предстает потребность граждан, общества в получении не просто сведений, имеющих неопределенные параметры, а являющихся качественными и достоверными. Обе характеристики связаны с противоправностью (при определенных условиях) и даже недопустимостью (при наличии соответствующих информационно-коммуникативных технологий, основанных на тотальной безопасности) намеренного искажения сведений, что может повлечь различные виды юридической ответственности.

Достоверность как свойство сведений сопряжена с их проверяемостью и определенностью. Качество сведений сочетается с их полнотой, завершенностью, соответствием стандартам, которые необходимо развивать во всех сферах присутствия сведений.

Приоритеты б) *развитие информационной и коммуникационной инфраструктуры Российской Федерации* и в) *создание и применение российских информационных и коммуникационных технологий, обеспечение их конкурентоспособности на международном уровне* являются взаимосвязанными между собой. Они прямо связаны с национальными интересами (пункт 20, подпункт г), д)): развитие свободного, устойчивого и безопасного взаимодействия граждан и организаций, органов государственной власти Российской Федерации,



органов местного самоуправления и повышение эффективности государственного управления, развитие экономики и социальной сферы. Данный приоритет выражается, прежде всего, как технологические условия и процессы, процедуры взаимодействия субъектов информационно-коммуникативных технологий (ИКТ), способные обеспечить конкурентоспособность российских ИКТ на международном уровне. Реализация данных приоритетов представляет непростую и поэтапно решаемую задачу, детерминированную поступательным, динамичным развитием науки, техники, технологий. Однако реализация указанных приоритетов требует соответствующей нормативной правовой основы. Федеральный закон от 26.07.2017 № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» – важнейший нормативный правовой акт в данной сфере правового регулирования. Государственная программа РФ «Информационное общество (2011–2020 годы)»<sup>5</sup> содержит подпрограмму I «Информационно-телекоммуникационная инфраструктура информационного общества и услуги, оказываемые на ее основе», включающую ожидаемые результаты, основные направления реализации, связь с показателями Программы (подпрограммы).

г) *формирование новой технологической основы для развития экономики и социальной сферы* – указывает на необходимость не только совершенствования, эволюции технологий, но, прежде всего, на значение формирования именно новой технологической основы. Сама технологическая основа также не является самоцелью, она актуальна для развития экономики и социальной сферы, то есть для обеспечения достойного уровня и качества жизни, хотя приоритет это прямо и не отражает. Однако Россия есть социальное государство, что следует из Конституции РФ. Правовое обеспечение новой технологической основы достигается целым рядом нормативных правовых актов, среди которых «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2010 года», Федеральный закон от 23.08.1996 N 127-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О науке и государственной научно-технической политике»<sup>6</sup>. Реализация данного

принципа связана с инновационными изменениями в Российской науке и технологиях, что не может не быть связано с вопросами информационной безопасности. В свою очередь информационная безопасность представляется очень значимой для органов исполнительной власти, что широко исследуется в научной литературе [5].

д) *обеспечение национальных интересов в области цифровой экономики*. Подпункт «р» пункта 4 Стратегии 2017–2030 содержит определение «цифровой экономики», которая определяется как «хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг». Цифровая экономика содержит мощный потенциал дальнейшей работы с информацией и поэтому как правильно отмечается на «законодательном уровне необходимо определить правовой статус субъектов и правовой режим объектов отношений, складывающихся в рамках цифровой экономики» [6, с. 70].

Приоритеты могут быть осуществлены с учетом наличия определенных принципов. Принцип понимается в качестве основополагающей идеи, основания, исходного положения. В современных условиях определены основные принципы формирования и развития информационного общества как актуального направления цивилизованного движения современных стран, исходя из перечисленных в пункте 5 Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы (далее – Стратегия 2017–2030)<sup>7</sup> международных правовых документов. Это Окинская хартия глобального информационного общества (2000 год), Декларация принципов «Построение информационного общества – глобальная задача в новом тысячелетии» (2003 год), План действий Тунисского обязательства (2005 год)). Именно они, отражая международные принципы, экстраполируют их смысл в информационном и правовом пространстве России в соответствии ее международными обязательствами. Вне принципов реализация национальных приоритетов раз-

государственной научно-технической политике» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 35. Ст. 4137.

<sup>7</sup> Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации, 15.05.2017, № 20, ст. 2901. (п.3).

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 12.08.2017) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 18 (часть II). Ст. 2159.

<sup>6</sup> Распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р «О Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 1. Ст. 216; Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О науке и

вития информационного общества не представляется успешной. Поэтому обращение к принципам является собой обязательное условие реализации национальных приоритетов, основанных на национальных интересах применительно к современному этапу развития информационного общества.

Стратегия 2017–2030 содержит ее основные принципы (пункт 3). Обеспечение прав граждан на доступ к информации (подпункт «а») есть основополагающее условие и концептуальная идея развития информационного общества. С данным принципом коррелируют и, по сути, обеспечивают на законодательном уровне его действенность и действительность два принципа, закрепленных в ст. 3 ФЗ № 149 от 27.07.2006 (ред. от 29.07.2017) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>8</sup>. Это принцип свободы поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом, а также принцип установления ограничений доступа к информации только федеральными законами.

Субъект поиска, получения, передачи, производства и распространения информации имеет актуальную возможность осуществить все пять действий, не затрагивая и не нарушая права иных субъектов в области информационных отношений. Каждое из действий весьма отличается от других. Но их объединяет норма Конституции РФ, закрепляющая в статье 29 (части 2 и 3), право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется специальным федеральным законом. Конституция РФ не устанавливает никаких иных ограничений кроме соблюдения законности способа совершения указанных действий. Конституционная норма-принцип стала, что вполне очевидно, основополагающей для нормотворчества.

Следующим принципом Стратегии 2017–2030 является обеспечение свободы выбора средств получения знаний при работе с информацией (подпункт «б»). Здесь следует подчеркнуть, что, как отмечается в пункте 20 целью Стратегии 2017–2030, является создание условий для формирования в Российской Федерации общества знаний. В подпункте «л» пункта 4 дано определение понятия «общество знаний». Это общество, в котором преобладающее значение для развития гражданина, экономики и государства имеют получение, сохранение, производство и рас-

пространение достоверной информации с учетом стратегических национальных приоритетов Российской Федерации. Акцент в данном определении сделан на преобладающем значении получения, сохранения, производства и распространения достоверной информации как условий развития гражданина, экономики и государства. «Гражданин», «экономика» и «государство» поставлены в один последовательный аксиологический ряд. Иными словами, от успехов освоения информации зависит развитие экономики и государства применительно к обществу знаний. Обратим внимание, что общество знаний, исходя из содержащегося в документе определения, базируется на конституционном принципе и принципе, содержащемся в законе «Об информации», но имеет некоторые отличия. Так, применительно к обществу знаний речь идет о получении, сохранении, производстве и распространении информации. «Поиск» и «передача» не входят в характеристики значения информации в обществе знаний. Вместе с тем, отмечено «сохранение» как элемент действия с информацией в обществе знаний. «Сохранение» информации не предусмотрено Конституцией РФ и законом «Об информации».

Свобода выбора средств получения знаний при работе с информацией как принцип может быть реализована при наличии нормативно установленных гарантий таких средств и их альтернативности.

Итак, рассматриваемый принцип предполагает наличие как средств получения знаний, так и возможностей «работы с информацией». В данном случае «работа» понимается широко и не уточняются ее формы. Новизна принципа состоит в обращении к термину «средств получения знаний».

Следующий принцип (подпункт «в») – сохранение традиционных и привычных для граждан (отличных от цифровых) форм получения товаров и услуг, является новым. Он не определяет приоритетности или вторичности форм получения товаров и услуг. Более того подчеркнута традиционность и привычность форм получения товаров и услуг. Если в предыдущем принципе речь идет о средствах получения знаний, то в данном принципе фиксируется термин «форм получения товаров и услуг». Развитие информационного общества в любом случае есть достаточно длительный процесс. Исходя из самого названия документа это период до 2030 года. Соответственно необходим переходный адаптационный период, в ходе которого большинство субъектов, действующих в информационном пространстве России, сможет в равной мере использовать как привычные, так новые, цифровые формы получения товаров и услуг. Поддержка традиционных средств распространения информации (подпункт «у» пун-

<sup>8</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3448. (Ст.3).

кта 26) и инфраструктуры традиционных услуг связи (подпункт «е» пункта 32) также находит свое закрепление в Стратегии 2017–2030. В соответствии с пунктом 25 данного документа формирование информационного пространства знаний происходит в том числе путем поддержки традиционных (отличных от доступных с использованием сети Интернет) форм распространения знаний. Следует сделать уточнение. Соотношение «традиционных» и «цифровых» средств, форм и т. д. объясняется уровнем и удобностью использования, хранения, переработки, распространения информации, степени ее доступности для всех субъектов информационных отношений, которыми в современных условиях становится большинство людей. Эволюция и скачки в научно-техническом продвижении общества способствуют трансформации привычных понятий. Радио и телевидение в период их появления также оценивались как инновационные по существу, даже без использования данного термина – в настоящее время это традиционные средства распространения информации. Такая ныне традиционная услуга как электросвязь в период своего становления изменила принципиально уровень, скорость взаимодействия сообщающихся акторов информационных отношений.

Такой принцип, как приоритет традиционных российских духовно-нравственных ценностей и соблюдение основанных на этих ценностях норм поведения при использовании информационных и коммуникационных технологий (подпункт «г»), связывает социокультурную среду, носителя духовных ценностей, характеристику его поведения в соотношении с ИКТ (информационно-коммуникативные технологии).

Заметим, что термин «традиционность» в самых различных употреблениях свойственен Стратегии 2017–2030. Вероятно, в очередной раз есть смысл подчеркнуть заботу документа о необходимости преодоления различий в осмыслении значения и использования алгоритма действий в цифровую наступающую эпоху при формировании условий для этого в информационном обществе. В связи с этим в документе в пункте 19 отмечается, что российское общество заинтересовано в получении информации, соответствующей высокому интеллектуальному и культурному уровню развития граждан России. В пункте 26 (подпункты «а», «б», «в», «к», «л») отмечается, что для формирования информационного пространства знаний необходимо: проводить мероприятия в области духовно-нравственного воспитания граждан, по сохранению культуры и общероссийской идентичности народов Российской Федерации, реализовать просветительские проекты, направленные на обеспечение доступа к знаниям, достижениям современной науки и культуры, соз-

дать условия для популяризации русской культуры и науки за рубежом, в том числе для противодействия попыткам искажения и фальсификации исторических и других фактов, установить устойчивые культурные и образовательные связи с проживающими за рубежом соотечественниками, иностранными гражданами и лицами без гражданства, являющимися носителями русского языка, в том числе на основе информационных и коммуникационных технологий. По существу, тезисно, но многопланово определены направления действий государственных органов, должностных лиц по созданию базовых духовно-нравственных, культурно-просветительских, организационных условий развития информационного общества. Очевидно, что культивирование соответствующей духовно детерминированной социокультурной среды требует определенного времени, использования критериев оценки такой среды и, возможно, измерения ее насыщенности истинными исторически сложившимися ценностями бытия человека, которые не должны по духу рассматриваемого документа быть утрачены.

Такой принцип, как обеспечение законности и разумной достаточности при сборе, накоплении и распространении информации о гражданах и организациях (подпункт «д»), имеет значение в связи с увеличением роли информационного влияния на всех субъектов не только информационных, но и в целом общественных отношений. Несомненно, проблема защиты информации от постороннего доступа и нежелательного воздействия, приобрела сегодня большое значение, и получила широкое обсуждение среди ученых [7, 8]. Информация по своей сути безгранична, ее объемы могут структурироваться в определенных формах и быть востребованы в различные временные периоды, в различных пространствах и по различным поводам, как правовым, законным, так и неправовым, незаконным. Кроме того, в данном принципе соединены требования как правового характера (законность), так и поведенческо-мотивационного требования, неопределенно обязывающего осуществлять сбор, накопление и распространение информации на основе разумной достаточности. Принцип законности содержится в статье 4 ФЗ № 187 от 26.07.2017 «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации»<sup>9</sup>. Подчеркнем, что если законность как самостоятельный принцип права хорошо известен юридической доктрине, законодательству, юридической практике, то «разумная достаточность» как понятие должно быть законодательно либо доктринально уточнено. Разумная до-

<sup>9</sup> Федеральный закон от 26.07.2017 № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» // Российская газета, № 167, 31.07.2017.

статочность лишь тогда имеет смысл, когда обладает конкретными критериями. Не обладая ими, данное требование не может быть использовано в качестве критерия при сборе, накоплении и распространении информации, которым следует руководствоваться всем субъектам информационных отношений.

Принцип обеспечения государственной защиты интересов российских граждан в информационной сфере (подпункт «е») обеспечивается законодательно определенной позицией государственных органов, обязанных строить свою деятельность на соблюдении Конституции РФ, прежде всего статей 2, 29 (частей 2 и 3), 45, а также соблюдением пункта 7 статьи 3 ФЗ № 149 от 27.07.2006 (ред. от 29.07.2017) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», гарантирующих неприкосновенность частной жизни, недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия. В разделе I Государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 12.08.2017)<sup>10</sup> закреплена необходимость совершенствования системы государственных гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина в информационной сфере в качестве одного из основных направлений деятельности в сфере реализации данной программы.

Таким образом, реализация приоритетов обеспечения национальных интересов развития информационного общества возможна на основе соблюдения принципов этого процесса, закрепленных в Стратегии 2017–2030. Взаимосвязь интересов, приоритетов и принципов обуславливается и предопределяется наличием условий для их правового обеспе-

чения. Повышение роли информации в современном российском обществе, развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры требует разработки новых механизмов правового обеспечения данного процесса, что, безусловно, требует концептуального осмысления и реализации в соответствии со стратегическими параметрами, отраженными в документах, нормативных правовых актах, регулирующих правоотношения в сфере информационного пространства России. Принципы такой модели имеют правовое значение, так как вне нормативного регулирования их осуществление представляется проблематичным, что нарушит основополагающие подходы к информационному развитию государства и общества. Правовое обеспечение реализации модели информационного общества, таким образом, наряду с другими факторами и условиями составляет основу информационного прогресса. Существует необходимость проведения постоянного мониторинга нормативных правовых актов, актов правоприменения в области информационных отношений, реализации концептуальных и нормативных требований в соответствии с принципами развития информационного общества в России в условиях осуществления стратегических целей перехода к обществу знаний.

**Рецензент:** *Ловцов Дмитрий Анатольевич, доктор технических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заместитель по научной работе директора Института точной механики и вычислительной техники им. С. А. Лебедева Российской академии наук, заведующий кафедрой информационного права, информатики и математики Российского государственного университета правосудия, Российская Федерация, г. Москва.*

*E-mail: dal-1206@mail.ru*

## Литература

1. Лопатин В. Н. Проблемы информационной безопасности и риски интеллектуальной собственности в цифровой экономике // Информационное право. 2017. № 2. С. 8–16.
2. Карцхия А.А. Интеллектуальная собственность в киберпространстве: новые условия правоприменения // Мониторинг правоприменения. 2017. № 1. С. 50–52.
3. Полякова Т. А. Базовые принципы как основные начала правового обеспечения информационной безопасности // Труды института государства и права Российской академии наук. 2016. № 3 (55). С. 17–40.
4. Троян (Фадеева) Н.А. Информационные ресурсы Минюста России и их информационная безопасность // Мониторинг правоприменения. 2016. № 4. С. 64–68.
5. Терещенко Л.К., Тиунов О.И. Информационная безопасность органов исполнительной власти на современном этапе // Журнал российского права. 2015. № 8(224). С. 100–109.
6. Чубукова С.Г. Стратегии развития информационного общества и направления развития законодательства // Правовая информатика. 2017. № 2. С. 67–72.
7. Бачило И. Л. Понятийный аппарат информационного права и система обеспечения информационной безопасности // Труды института государства и права Российской академии наук. 2016. № 3 (55). С. 5–16.
8. Атагимова Э.И., Рамазанова И.М., Некоторые аспекты законодательного уровня обеспечения информационной безопасности в Российской Федерации // Правовая информатика. 2014. № 2. С. 14–19.

<sup>10</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 12.08.2017) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» // Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, № 18 (часть II), ст. 2159.

# Современный подход и перспективы развития правовой грамотности и правосознания граждан

Троян (Фадеева) Н. А.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** правовое просвещение, правовая культура, закон, население, бесплатная юридическая помощь, мероприятия, правопорядок, правовое воспитание, уровень информированности граждан, социологический опрос, формирование личности.

**Аннотация:** В статье рассматриваются вопросы организационно-методического обеспечения по повышению правовой культуры и правосознания граждан, проиллюстрирован положительный опыт мероприятий в регионах по повышению уровня правовой грамотности и правового воспитания. Представлены результаты социологического опроса, проведенного на социальном сервисе опросов по следующим вопросам: уровень информированности граждан о своих правах, источники получения правовой информации гражданами. Представлены сведения о гражданах, которым была оказана бесплатная юридическая помощь в регионах, о проведении Всероссийского дня правовой помощи детям и массовых мероприятиях по правовому просвещению, проведенных в регионах в 2016 году, представлен также экспресс-анализ этих мероприятий, проведенный в ходе их мониторинга. Статья освещает успешные проекты в ряде образовательных учреждений в области правового и гражданского образования, связанные с формированием правового пространства в школе, и содержит обширный обзор правовых актов в данном направлении федерального и регионального уровня.

DOI: [10.21681/2412-8163-2017-3-77-85](https://doi.org/10.21681/2412-8163-2017-3-77-85)

На современном этапе общественного развития знание правовых норм необходимо человеку и гражданину для полноценной реализации его прав и свобод. Сегодня многие граждане не обладают даже минимально необходимым набором правовых знаний, навыков, позволяющих эти знания пополнять. Соответственно, информирование граждан о правовых установлениях и об изменениях в законодательстве является важнейшей задачей, решить которую можно лишь путем правового просвещения населения.

В наши дни правовое просвещение населения может осуществляться разными субъектами (государством в лице органов государственной власти, средствами массовой информации, общественными организациями, высшими учебными заведениями и т. д.), которые пользуются различными инструментами правового просвещения населения.

Понятие «правовое просвещение» законодательно не закреплено. Однако в юридической науке правовое просвещение представляет собой целенаправленную и систематическую деятельность государства и общества по формированию и повы-

шению правового сознания и правовой культуры в целях противодействия правовому нигилизму и обеспечения процесса духовного формирования личности, реализуя идею построения правового государства. Правовое просвещение – это способ показать гражданам их права и реальные возможности проявить себя в обществе, государстве, уважая себя и других членов общества, формируя при этом необходимые социальные ценности.

Правовое просвещение – это специально организованная деятельность по распространению в обществе правовых знаний, разъяснению действующих нормативных правовых актов и практики их применения, информированию населения о структуре, функциях и полномочиях правоохранительных органов, правах и обязанностях гражданина по отношению к ним. Однако правовое просвещение не будет эффективным, если осуществляется спорадически и сводится исключительно к информированию. Оно должно выступать в качестве планомерного и целенаправленного воздействия на сознание человека с целью введения его в правовую культуру и формирования определенных правовых установок, понятий, принципов, ценностных ори-

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

ентаций, обеспечивающих необходимые условия для развития его правосознания. Таким образом, главной целью правового просвещения является не просто накопление у индивида некоторого запаса правовых знаний, а формирование способов ориентирования в значимой для него правовой информации и умений осуществлять правовую регуляцию своего поведения в соответствии с принятыми в обществе законами и правоотношениями. Высокий уровень правовой грамотности и ответственности членов общества является залогом высоких показателей состояния законности и правопорядка в стране [1].

Все граждане имеют право на получение информации. Право граждан на правовое просвещение неотъемлемо. Лица, ограниченные в правах по решению суда, не могут быть лишены права на просвещение; ограничению подлежат лишь способы его реализации, обусловленные лишением права на свободное передвижение и свободный доступ к информации.

Государственная политика проводится одновременно с комплексом мер по совершенствованию законодательства Российской Федерации и практики его применения, повышению эффективности государственного и муниципального управления, правоохранительной деятельности, пресечению коррупции и подмены в бюрократических интересах демократических общественных целей и задач, созданию единой системы качественного правового просвещения и юридического образования, для правового мышления подрастающего поколения, устойчивого уважения к закону, повышение уровня правовой культуры граждан.

В целях оптимизации и координации деятельности в области правового просвещения Президентом Российской Федерации в 2011 г. были утверждены «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан»<sup>2</sup>, в которых определены принципы, основные направления и содержание государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан.

Другими важными правовыми актами в обеспечении бесплатной юридической помощи в Российской Федерации стали принятие 21 ноября 2011 г. Федерального закона № 324-ФЗ (в ред. от 28.11.2015 № 358-ФЗ) «О бесплатной юридической помощи

в Российской Федерации»<sup>3</sup> и Федерального закона от 21.11.2011 № 326-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»<sup>4</sup>, этими актами предусмотрены способы реализации государственной гарантии права гражданина на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи и установлены организационно-правовые основы формирования государственной и негосударственной системы бесплатной юридической помощи.<sup>5</sup>

В области правового просвещения утверждена постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 312 (ред. от 31.03.2017) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция»<sup>6</sup> государственная программа «Юстиция».

Также утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 23.04.2016 № 346 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Юстиция»<sup>7</sup> изменения, которые внесены в государственную программу Российской Федерации «Юстиция».

Целями Программы на период до 2020 года являются развитие в обществе правовой модели поведения граждан, преодоление правового нигилизма, поддержание устойчивого уважения к закону. Для достижения этих целей в государственной программе «Юстиция» предусматривается решение следующих задач: повышение уровня защиты публичных интересов, реализация прав граждан и организаций; разработка общей стратегии в сфере судебно-экспертной деятельности и модернизация

<sup>3</sup> Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ (в ред. от 28.11.2015 № 358-ФЗ) «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, № 48, ст. 6725.

<sup>4</sup> Федерального закона от 21.11.2011 № 326-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, № 48, ст. 6727.

<sup>5</sup> Федеральный закон РФ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» № 324-ФЗ от 21.11.2011 (в ред. от 28.11.2015 № 358-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, № 48, ст. 6725.

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 312 (ред. от 31.03.2017) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2014, №18 (часть II), ст. 2158.

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 23.04.2016 N 346 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Юстиция» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2016, № 19, ст. 2680.

<sup>2</sup> «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан» (утв. Президентом РФ 28.04.2011 N Пр-1168) // Российская газета № 151 от 14.07.2011 г.

федеральных бюджетных судебно-экспертных учреждений Министерства юстиции Российской Федерации.

Реализацию указанных задач планируется осуществить путем:

- › развития рынка профессиональных юридических услуг, включая развитие адвокатуры и нотариата;
- › повышения качества и доступности юридических услуг для всех слоев населения и хозяйствующих субъектов;
- › совершенствования порядка предоставления государственных услуг в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния как наиболее востребованных (массовых) и приоритетных;
- › организации предоставления государственных услуг в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния в электронном виде;

› развития судебно-экспертной деятельности, включая модернизацию государственных судебно-экспертных учреждений и разработку общей стратегии государственной политики в сфере судебно-экспертной деятельности.

В 2017 году постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 г. № 370 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Юстиция»<sup>8</sup> внесены новые изменения в государственную программу «Юстиция».

Тем не менее, несмотря на предпринимаемые меры со стороны государства как основного субъекта отношений, на котором лежит обязанность по выстраиванию эффективной линии правового просвещения на всех уровнях, указанная деятельность будет носить формальный характер, если при этом предполагаемые адепты просвещения не будут заинтересованы в её качественной реализации. У членов общества должна быть не только возможность прикоснуться к «плодам правового дерева»,

Таблица 1. Источники получения правовой информации гражданами

Канал информации	Данные в %	Ранг
Телевидение	67,2	1 место
Интернет	52,1	2 место
В процессе общения с родственниками, друзьями	44,0	3 место
Газеты, журналы	35,1	4 место
Специальная литература	17,8	5 место
Радио	17,0	6 место
Консультации специалистов	15,8	7 место

Таблица 2. Уровень информированности граждан о своих правах

Сфера общественных отношений	Информирован достаточно	Информирован частично	Не информирован	Затрудняюсь ответить
Получение образований	42,9	42,1	10,8	4,2
Трудоустройство и защита трудовых прав	38,2	47,5	11,2	3,1
Военный призыв	33,5	22,8	32,3	11,4
Личная безопасность	30,1	52,1	14,7	3,1
Здравоохранение и социальное страхование	27,8	51,0	16,6	4,6
Право на жилище	24,7	43,2	25,9	6,2
Пенсионное обеспечение	21,3	41,9	29,1	7,8
Материнство и детства	16,8	41,0	30,9	11,3
Межэкономические отношения	14,0	30,4	37,7	17,9

<sup>8</sup> Постановление Правительства РФ от 31.03.2017 N 370 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Юстиция» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2017, № 15 (часть II), ст. 2205.

взрачиваемого государством, но и понимание необходимости реализации этого направления. Каждый индивид с учетом его уровня развития (образования, возраста, социального статуса, профессиональной деятельности) обязан формировать в себе понятийное начало, которое позволит ему впоследствии занимать активную позицию относительно процессов, которые протекают в нашей стране [2].

Если обратиться к результатам социологического опроса, проведенного Юдиной Н.В. на социальном сервисе опросов [3], проанализировав представленные данные, можно сделать вывод, что в области правовой информации происходят кардинальные перемены и небольшие улучшения в данном направлении.

В данном опросе главной темой был определен уровень правосознания граждан среди различных групп населения.

Сейчас сложилось совершенно очевидное мнение, что в области правовой информации происходят изменения, на смену традиционным каналам (газеты, журналы, специальная литература, радио) приходят оперативные каналы получения правовой информации (телевидение, Интернет), невзирая на то, что эти каналы не могут, к сожалению, гарантировать полноту и достоверность информации. Межличностный обмен правовой информацией также оказывается результативным каналом. А за консультацией к специалистам обращается только каждый шестой (15,8%) из числа опрошенных.

Из данных опросов можно сделать заключение, что лучше всего информированы о правах граждане в сфере получения образования, трудоустройства и защиты трудовых прав. Хуже всего результат в вопросах материнства и детства. Таким образом, логичным является тот факт, что обращение граждан за правовой консультацией относится к числу массовых явлений.

Вместе с тем, невысокий уровень информированности населения о своих правах можно объяснить и тем, что на сегодняшний день в стране отсутствует единая система воспитания гражданина правового государства. Воспитательная работа, которая ведется в рамках принятых нормативных документов, в целом по стране носит эпизодический и часто отчетно-показательный характер [4]. В данном направлении многие ученые и политики вносят достаточно много предложений для выхода из сложившейся ситуации. Однако бесследно ликвидировать негативные особенности правосознания невозможно. Зная их причины и проанализировав их сущность, есть возможность отыскать путь развития и повышения уровня нашей правовой

культуры. Следовательно, необходимо разработать стратегии целенаправленного и наступательного противодействия деформациям правосознания повышения правовой культуры и правосознания граждан и предусмотреть в единой государственной программе непрерывное правовое просвещение для реализации стратегии, а также оценки полученных результатов.

Ведущая роль в решении этой проблемы принадлежит, конечно, системе образования. Стоит подчеркнуть тот факт, что в целом в ряде образовательных учреждений успешно реализуются проекты в области правового и гражданского образования, связанные с формированием правового пространства в школе, созданием демократического уклада жизни, разработкой и реализацией социальных проектов, предполагающих правовое решение возникших проблемных ситуаций. Совершенно очевидно, что начинать правовое воспитание граждан России следует с детских лет. Необходимо разработать и включить в образовательную программу учебные курсы, призванные содействовать нравственно-правовому, духовному и патриотическому развитию личности. Данные программы обучения необходимо вводить в обязательные курсы общеобразовательных школ и профессиональных средних и высших учебных заведений с учетом конкретной специфики учреждения и возраста учащихся. В результате последовательного и методического воспитания личности, можно воспитать духовно-развитую личность, мотивированную к добросовестному исполнению должностных обязанностей. Необходимо унифицировать подход при реализации правового просвещения в субъектах Российской Федерации. Назрела необходимость разработать единую Концепцию правового просвещения в Российской Федерации, которая предусматривала бы единую целостную систему правового просвещения и воспитания граждан России [5]. В настоящее время государство на федеральном и региональном уровне предпринимает немало мер для повышения уровня правовой культуры в Российской Федерации (например, совершенствование системы высшего юридического образования, развития правового воспитания и правового образования подрастающего поколения, правовое информирование и правовое просвещение граждан, повышение уровня юридической грамотности населения в целом и т. д.). Однако, местное самоуправление, не входя в систему органов государственной власти, играет в соответствующей сфере важнейшую роль. Местное самоуправление является специфической формой организации публичной власти на уровне соответствующих административно-территориальных единиц, выступающих в



качестве муниципальных образований. От того, как организовывается работа по повышению уровня правовой культуры на территории отдельных муниципальных образований, во многом зависит общий уровень правовой культуры в России. Это обусловлено тем, что каждое муниципальное образование имеет свою специфику (по численности населения и его составу, размеру территории, социально-экономической инфраструктуре и т. д.). В этой связи, при регулировании правовой культуры на федеральном и региональном уровне далеко не всегда возможно учесть эти особенности. И здесь особое значение приобретает соответствующая деятельность органов местного самоуправления [6].

Региональные особенности системы правового информирования можно рассматривать в двух ракурсах. Во-первых, это региональные особенности распространения правовой информации из федеральных источников. Во-вторых, это особенности распространения именно региональной информации.

В ходе проведенного мониторинга был проведен экспресс-анализ мероприятий, проведенных в регионах, в рамках правового просвещения. Основной задачей проведенного мониторинга являлась оценка эффективности различных форм распространения информации в области правового просвещения субъективной оценки и сравнения качества работы в различных регионах. Основная задача – это обзор в некоторых регионах проведения мероприятий и оценка эффективности различных форм распространения информации в области правового просвещения.

Есть регионы, где правовое просвещение население достигло высокого уровня, посредством эффективной работы органов местного самоуправления, есть регионы которые очень активно работают в данном направлении.

Так, например, в Республике Хакасия сложилась конструктивная модель правового просвещения и распространения информации о правах ребенка, адаптированной для детей, родителей, учителей, специалистов, работающих с детьми и в интересах детей, через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет, образовательные организации и учреждения для детей.

В образовательных организациях, учреждениях культуры и социального обслуживания семей с детьми важным направлением работы является правовое просвещение несовершеннолетних: индивидуальные и коллективные беседы, диспуты, тестирование и анкетирование несовершеннолетних, культурные мероприятия.

В республике стали традиционными месячники правовой культуры, в рамках которых проходят следующие мероприятия: часы правовой грамотности по темам «Человек и гражданин», «Главный закон государства», анкетирования с детьми и родителями на выявлении уровня правовых знаний, классные часы по темам: «Что такое право?», «Мы граждане России», «Закон – твоя безопасность» и др. Так, 18 ноября 2016 года во Всероссийский День правовой помощи детям, в образовательных организациях проведены различные мероприятия, в которых приняли участие 65 222 детей и взрослых.

Приведем еще пример: в соответствии с федеральным и региональным законодательством Министерством образования Тульской области совместно с государственными образовательными учреждениями дополнительного образования Тульской области с обучающимися проведен ряд мероприятий, направленных на формирование законопослушного гражданина своей страны, на развитие правовой культуры личности: областная интеллектуальная игра «Мои права – моё богатство» (12 февраля – 18 марта 2016 года); региональный этап XVI Всероссийской акции «Я – гражданин России» (20 января – 29 апреля 2016 года); областная правовая олимпиада «Колесо Фемиды» (13 января – 29 февраля 2016 года), областной конкурс творческих работ обучающихся «Конвенция о моих правах» (15 сентября – 1 ноября 2016 года); областной конкурс исследовательских и творческих работ обучающихся «Защита гражданина от преступных посягательств в нашей стране» (3 октября – 30 ноября 2016 года); 20 апреля 2016 года на базе ГПОУ ТО «Тульский государственный машиностроительный колледж им. Никиты Демидова» состоялось областное родительское собрание на тему: «Безопасность детей в наших руках», в рамках которого обсуждались актуальные вопросы воспитания подрастающего поколения, в том числе вопрос о правовом просвещении и распространении информации о правах ребенка.

В рамках Международного дня детского телефона доверия 17 мая 2016 года в образовательных организациях региона проведено более 3,5 тыс. мероприятий.

Признавая детство важным этапом жизни человека, в Тульской области принят и действует Закон Тульской области от 07.10.2009 № 1336-ЗТО «О защите прав ребенка». Закон направлен на создание механизмов, призванных обеспечить реализацию прав ребенка, поддержку семьи в целях обеспечения воспитания, отдыха и оздоровления детей, защиты их прав и законных интересов, подготовки их к полноценной жизни в обществе. Целью данного Закона является правовое обеспе-

Таблица 3. Сведения о проведении Всероссийского дня правовой помощи детям

Оказание консультативной помощи						
Организация, где проводится мероприятие	Количество пунктов по консультированию	Количество обращений			Количество случаев консультационной помощи	
		всего	из них детей	Из них родителей, опекунов, приемных семей	всего	из них детей
Детские дошкольные учреждения	264	70	27	43	75	25
Учебные заведения общего образования	577	251	152	99	254	153
Воспитательные учреждения для детей, оставшихся без попечения родителей	4	7	4	3	7	4
Учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних	17	115	68	47	115	59
Воспитательные колонии	1					
Другие организации	152	322	104	218	318	107
<b>Всего по организациям</b>	<b>1015</b>	<b>765</b>	<b>355</b>	<b>410</b>	<b>769</b>	<b>348</b>

чение реализации государственной политики в интересах детей на территории Тульской области.

В 2016 году в федеральном регистре нормативных правовых актов Тульской области действующими правовыми актами числятся 35 основных актов, регулирующие права несовершеннолетних детей.

В таблице № 3 представлены сведения на 2016 год по региону Тульской области о проведении Всероссийского дня правовой помощи детям.

Также важным правовым актом в Тульской области в обеспечении права на правовое просвещение, является принятие Закона Тульской области от 16.07.2012 № 1782-ЗТО (с изм. от 09.12.2013) «О регулировании отдельных отношений в области

обеспечения граждан бесплатной юридической помощью и о наделении органов местного самоуправления государственным полномочием по оказанию бесплатной юридической помощи в виде правового консультирования в устной и письменной форме некоторых категорий граждан», который объединил в себе большинство вопросов, касающихся юридической помощи, установил гарантии реализации права граждан на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи.

В таблице № 4 представлено количество мероприятий, посвященных Всероссийскому дню правовой помощи детям, с участием адвокатов и нотариусов.

Таблица 4. Участие в мероприятиях адвокатов и нотариусов

	Количество мероприятий с участием адвокатов/нотариусов	Численность участвующих в мероприятиях адвокатов/нотариусов	Количество случаев индивидуальной консультативной помощи
Адвокаты	75	75	12
Нотариусы	2	66	28

Таблица 5. Сведения о гражданах, которым оказана бесплатная юридическая помощь

№	Категория граждан	УК*(1)
1.	Граждане, среднедушевой доход семей которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо одиноко проживающие граждане, доходы которых ниже величины прожиточного минимума (малоимущие граждане)	2842
2.	Инвалиды I и II группы	471
3.	Ветераны Великой Отечественной войны, Герои Российской Федерации, Герои Советского Союза, Герои Социалистического Труда	67
4.	Дети-инвалиды, дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, а также их законные представители и представители	54
5.	Граждане, имеющие право на бесплатную юридическую помощь в соответствии с Федеральным законом от 2 августа 1995 года № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»	484
6.	Несовершеннолетние, содержащиеся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, и несовершеннолетние, отбывающие наказание в местах лишения свободы, а также их законные представители	11
7.	Граждане, имеющие право на бесплатную юридическую помощь в соответствии с Законом Российской Федерации от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»	25
8.	Граждане, признанные судом недееспособными, а также их законные представители	36
9.	Граждане, которым право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи предоставлено в соответствии с иными федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации	40

\*(1) Количество устных консультаций по правовым вопросам.

\*(2) Количество письменных консультаций по правовым вопросам.

\*(3) Количество заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера.

\*(4) Количество случаев представления интересов граждан в судах, государственных и муниципальных органах, организациях.

При осуществлении мониторинга в ходе проведения анализа были представлены сведения об организации правового просвещения и распространения информации о правах ребенка, адаптированной для детей, родителей, учителей, специалистов, работающих с детьми и в интересах детей, через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет Хабаровского края органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в сфере образования. В этом регионе подготовлена Концепция Общественным советом при Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае под названием: «Концепция правового просвещения на период до 2020 года».

Состояние правовой культуры в этом регионе, нормативности его сознания, желание и готовность соблюдать населением социальные и правовые нормы, быть законопослушными гражданами определяется в значительной степени оценками населения состояния правопорядка в стране. Социологические опросы жителей Хабаровского края,

проводившиеся в 2009 году Дальневосточной академией государственной службы (г. Хабаровск) и Комсомольским-на-Амуре техническим университетом (г. Комсомольск-на-Амуре), свидетельствуют о том, что население Хабаровского края характеризуется низким уровнем нормативности сознания, выраженного в субъективных оценках допустимости для себя тех или иных асоциальных форм поведения. Ненормативность сознания в большей степени выражена у молодежи (допустимость для себя различных асоциальных явлений), чем у представителей среднего или старшего поколения, хотя и у последних она также находится на достаточно высоком уровне. По данным опроса, каждый третий считает основными причинами нарушения прав человека в Хабаровском крае незнание населением законов, своих прав (41,8%), коррупцию во властных структурах (37,7%), коррупцию в правоохранительных органах (36,2%), несовершенство законодательства (25,9%), бюрократический аппарат (23,6%). Как показали проведенные опросы, в подавляющем большинстве население Хабаров-

ского края не знакомо с деятельностью Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае. Имеют хорошее представление о его деятельности лишь 6,4%, каждый пятый впервые слышит о нем, примерно половина опрошенных не имеют представления о его деятельности, третья часть имеет лишь общее представление о его деятельности.

Повышение правовой культуры населения через систему образования и воспитания признается более эффективной и успешной по сравнению с ужесточением наказания за несоблюдение правовых и социальных норм. Поэтому главная государственная задача – повышение уровня культуры населения в целом, и молодежи в частности, оказывающей первостепенное влияние на формирование сознания и поведение человека.

Просветительские проекты в регионе планируются, разрабатываются и осуществляются как комплекс программ и мероприятий, направленных на выполнение национальных программ развития просвещения. По характеру замысла и поставленных задач они подразделяются на три вида:

- тематические, имеющие в виду развитие определенного направления просветительской деятельности;
- территориальные, предусматривающие меры по развитию просвещения на определенной территории (национальные, региональные, локальные проекты);
- проекты, предназначенные для лиц определенного возраста и социального статуса (для учащихся, для работающих, для пенсионеров).

Таблица 6. Информация о массовых мероприятиях по правовому просвещению, проведенных в 2016 году:

	Количество мероприятий	Общее количество участников
на региональном уровне	13	3 534
на муниципальном уровне	26	26 894
на уровне организаций, осуществляющих образовательную деятельность	446	57 940

Таблица 7. Информация о массовых мероприятиях по повышению юридической грамотности педагогов, проведенных в 2016 году:

	Количество мероприятий	Общее количество участников
на региональном уровне	177	5 348
на муниципальном уровне	8	125
на уровне организаций, осуществляющих образовательную деятельность	80	1 963

Вся эта работа сориентирована на то, чтобы создать качественную обновленную социально-правовую среду и утвердить у людей веру в закон. Полученные в ходе правового просвещения знания должны превратиться в личное убеждение, в прочную установку строго следовать правовым предписаниям, а затем – во внутреннюю потребность и привычку соблюдать правовой закон, проявлять правовую и политическую активность.

Реализация этой концепции должна обеспечить: широкий доступ всех слоев населения к юридической информации; привлечение всех государственных институтов и общественных организаций к решению проблем правовой информации и пропаганды; формирование основ правовой культуры населения.

Также в крае существует информационно-образовательный портал «ПроОбраз27», информационный портал для молодежи и молодых семей «Совершенно не секретно», научно-исследовательские проекты: «Конституционное право, как отрасль Российского права», «Гражданство РФ», «Права и обязанности граждан России», авторский проект; информационно-правовой проект «Ты – для закона, закон для тебя». Имеется множество региональных сайтов, на которых размещена информация для родителей, учителей, специалистов, работающих с детьми и в интересах детей через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет – minobr.khb.ru, ru40.ru, ru16dv.ru и многие другие.

Все мероприятия в данном случае нет необходимости перечислять. Понятно, что вся эта масштабная деятельность – это возможность оказать

реальную помощь людям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.

Стоит отметить, что для повышения уровня правовой культуры общества необходимо развивать и совершенствовать правовое воспитание и правовое обучение не только населения, но и государственных и муниципальных служащих, от которых в значительной мере зависит реальное обеспечение социальных прав человека и гражданина.

Для целенаправленного и массового правового просвещения граждан необходимо, чтобы компьютерные системы могли быть реально полезны широкому кругу пользователей-граждан, следовательно, они должны претерпеть некоторые изменения. Необходимо продуманно подойти к составу и объему нормативных актов, включаемых в базы данных для граждан, также при способе подачи материала следует отталкиваться не от нормативного акта как такого, а от проблем, с которыми наиболее часто сталкиваются граждане (в форме советов: как действовать, куда обращаться и т. д.).

И, наконец, самое важное условие – это создания качественных информационных систем, ориентированных на граждан. Необходима государственная поддержка разработчиков, заключающаяся в снятии необоснованных запретов на оперативное получение правовой информации от органов государственной власти.

В связи с отсутствием возможности объективно оценить профессиональные качества и результаты профессиональной деятельности государственных служащих назрела необходимость закрепить в нормативных правовых актах мини-

мальные квалификационные требования к юридической подготовке различных категорий государственных и муниципальных служащих.

Подводя итог, можно отметить, что благодаря просветительским проектам и мероприятиям в регионах по правовому просвещению удалось на сегодняшний день, создать сеть организаций и учреждений, способных обеспечить право молодых граждан России на доступ к правовой информации. Конечно, еще нужно время для улучшения правовой информированности молодежи, необходимо усиление координации работы всех правовых организаций, ведомств и учреждений, работающих в этой сфере.

Нравственно-правовое воспитание, выстраиваемое на основе общечеловеческих ценностей, влияет на качественное содержание правовой практики. Процесс правового воспитания должен органично включаться в систему общегражданского воспитания, базироваться на формировании нравственного и религиозного сознания, активной жизненной позиции, патриотизма, толерантности, здорового образа жизни. Государство должно это учитывать, осуществляя свою законодательную власть.

*Рецензент: Андрианова Дарья Владимировна, кандидат юридических наук, начальник научно-методического отделения Федерального бюджетного учреждения «Научный центр правовой информации при Минюсте России», Российская Федерация, г. Москва, Россия.*

*E-mail: 9150610614@mail.ru*

## Литература

1. Андрианов М.С., Артемов В.В. Организация и методическое обеспечение работы органов прокуратуры по правовому просвещению // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 3 (41). С. 62.
2. Зин Н.В., Афанасьев Д.А. Правовое просвещение населения как неотъемлемый элемент правовой культуры // Актуальные проблемы правового просвещения и воспитания населения. Материалы научно-практической конференции, 2016 г.
3. Юдина Н.В. Организация деятельности органов государственной власти по правовому просвещению населения // Современное общество, образование и наука. Сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции 30 ноября 2016 г. С. 117.
4. Атагимова Э.И. Правовое просвещение и предупреждение молодежной преступности // Мониторинг правоприменения. 2015. № 4 (17). С. 16–22.
5. Атагимова Э.И., Макаренко Г.И. Правовое просвещение: проблемы и пути решения // Мониторинг правоприменения. 2015. № 1 (14). С. 64–68.
6. Савичев А.А. Проблемы развития правовой культуры населения на уровне местного самоуправления // Мониторинг правоприменения. 2014. № 4 (13). С. 55–58.



# Правоприменение открытых данных с учетом требований по информационной безопасности

Марков А. С.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** *общедоступная информация, открытые государственные данные, открытое правительство, Цифровая Россия, открытые технологии, информационные системы общего пользования, целостность, доступность, конфиденциальность, безопасность информации, безопасность веб-приложений.*

**Аннотация.** *В работе рассмотрен вопрос наличия противоречия между требованиями по защите информации и требованиями по открытости государственных данных. Приведена классификация открытых и общедоступных государственных данных. Указаны общедоступные источники данных, которые можно использовать при менеджменте информационной безопасности. Показана полнота и достаточность мер по защите открытых ресурсов в информационных системах общего пользования в России. Сделан вывод о достаточности и полноте таксономий в области безопасности веб-ресурсов. Приведен сравнительный анализ отдельных интернет-порталов по открытым данным. Отмечены проблемные вопросы использования открытых данных в области информационной безопасности и указаны некоторые направления их решения.*

DOI: [10.21681/2412-8163-2017-3-86-96](https://doi.org/10.21681/2412-8163-2017-3-86-96)

## Введение

Развитие парадигм электронного и открытого правительств обусловило внимание к так называемым открытым государственным данным (англ. “open government data”, далее – ОД) [1–3], которые должны представляться интернет-порталами различных систем государственных органов в общий доступ для дальнейшей обработки в различных информационных системах<sup>2</sup>. В связи с указанным следует отметить два фактора информатизации общества:

➤ одним из путей совершенствования государственного управления является внедрение некоторых принципов его открытости, включая размещение и сопровождение ОД, часть из ко-

торых обеспечивает контур обратной связи общественного контроля;

➤ продолжается развитие «открытых» технологических движений, начиная от использования программных продуктов с открытым кодом (open source) и заканчивая открытыми концепциями оценки соответствия (Common Criteria), целью которых является повышение эффективности исследований и производств ИТ-продуктов и систем.

Что касается обработки ОД, то можно указать следующее:

➤ в стране продолжается формирование нормативно-правовых требований по целостности и доступности информационных ресурсов общего пользования и общего доступа;

➤ противостояние угрозам в отказе в обслуживании (доступности ресурсов) в киберпространстве представляется наиболее сложной задачей обеспечения безопасного функционирования интернет-порталов.

Указанное обуславливает научный интерес к понятию именно информационной безопасности

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 10.07.2013 № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных».

<sup>1</sup> *Марков Алексей Сергеевич*, доктор технических наук, сертифицированный специалист по информационной безопасности (CISSP), член Экспертного Совета при Правительстве Российской Федерации, Российская Федерация, г. Москва.  
E-mail: [a.markov@bmstu.ru](mailto:a.markov@bmstu.ru)

ОД. Отметим, что в бытовом плане, с точки зрения устаревшего взгляда на обеспечение *безопасности информации* (как обеспечение секретности и конфиденциальности информации), процедура защиты открытых данных как бы вступает в кажущееся противоречие с самими понятиями открытости и общедоступности. Однако, это, конечно, не так, если рассматривать понятие *информационной безопасности* в общепринятом международном понимании (information security), когда все открытые ресурсы информационных систем могут иметь широкий спектр угроз в информационной сфере, в первую очередь это касается угроз целостности и доступности.

Исследованию состояния вопроса обеспечения информационной безопасности ОД и посвящена данная статья.

### Понятие открытых данных и классификации

К открытым государственным данным, как правило, относят общедоступные данные в электронном формате, официально предоставляемые государственными органами для дальнейшего свободного использования. Например, на сервере органов государственной власти РФ указанные данные представляются как «*информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещенная в сети Интернет в формате, обеспечивающем ее автоматическую обработку в целях повторного использования без предварительного изменения человеком (машинно-читаемый формат), и может свободно использоваться в любых соответствующих закону целях любыми лицами независимо от формы ее размещения*»<sup>3</sup>.

Выделяют базовые *принципы* ОД, такие как: первичность, полнота, актуальность, пригодность к машинной обработке, отсутствие дискриминации по доступу, отсутствие проприетарных форматов<sup>4</sup>, лицензионная чистота и другие [3].

В техническом плане наборы ОД обладают свойством *интероперабельности*, так как должны отсутствовать ограничения по доступу и реализации данных, а их форматы и интерфейсы должны иметь открытый вид.

Согласно методическим рекомендациям ФАНО России<sup>5</sup>, классификация типов открытых данных представляется по следующим основным

критериям: предметная область, формат данных, структура данных (линейная, иерархическая и т.д.), объем данных, способ публикации, способ хранения, периодичность обновления, актуальность данных.

На рис. 1 показаны наборы ОД, представленные на интернет-портале открытых данных РФ<sup>6</sup>.

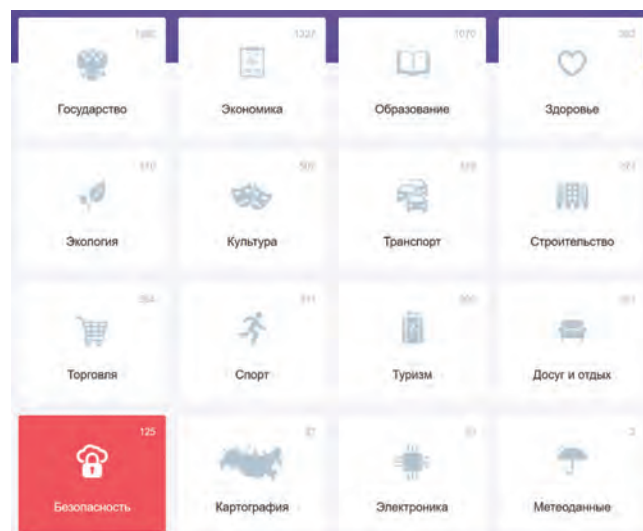


Рис. 1. Наборы открытых государственных данных России

Как отмечалось, понятие ОД определено отнесением наборов данных к государственному ресурсу при условиях размещения их в общее пользование в сети Интернет в заданных форматах (рис. 2). Таким образом, ОД являются подмножеством *общедоступных государственных данных (ОДД)*, характеризующихся дополнительными наложенными ограничениями, главным образом, в интерфейсах и формате представления на интернет-портале:

$$\text{ОД} \subseteq \text{ОДД} \\ \text{def}$$

При этом нет технических препятствий как для перевода общедоступных данных в формат открытых данных, так и дальнейшего преобразования ОД [4].

Легко заметить (рис.2), что в законодательном плане выделяются две категории *общедоступных* данных, к которым государство предъявляет требования по информационной безопасности (ИБ):

› общедоступные персональные данные<sup>7</sup> в информационных системах обработки персональных данных (ИСПДн);

<sup>6</sup> <http://data.gov.ru/>, дата обращения: 01.10.2017.

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 01.11.2012 № 1119 «Об утверждении требований к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных».

<sup>3</sup> [http://ar.gov.ru/inform\\_otkritost\\_05\\_otkritii\\_dannie/index.html](http://ar.gov.ru/inform_otkritost_05_otkritii_dannie/index.html)

<sup>4</sup> <http://data.gov.ru/file-converting-service>

<sup>5</sup> <http://fano.gov.ru/common/upload/3.0.pdf>



Рис. 2. Классификация информации по доступности

› общедоступные данные в информационных системах общего пользования (ИСОП), что собственно и есть ОД (см. ниже).

В целевом плане можно выделить два подкласса наборов общедоступных данных в области информационной безопасности:

1. Наборы ОД, касающиеся официальной деятельности органов государственной власти<sup>8</sup>;
2. Иные наборы общедоступных государственных данных, которые можно использовать в системах менеджмента ИБ.

Что касается органов государственной власти, то в РФ (согласно Постановлению Правительства РФ от 15.04.1995 № 333 и Постановлению Правительства РФ от 26.06.1995 № 608) существуют три регулятора в области ИБ: Минобороны России, ФСБ России, ФСТЭК России, действующие в рамках своих компетенций. Наиболее полезную и полную информацию, касающуюся вопросов ИБ, можно получить на официальном интернет-портале ФСТЭК России – [www.fstec.ru](http://www.fstec.ru), пройдя в раздел «Открытые данные» (табл. 1).

Таблица 1. Наборы открытых данных ФСТЭК России

№	Название набора данных	Форматы
	Государственный реестр сертифицированных средств защиты информации	ods, csv
	Перечень испытательных лабораторий	ods, csv
	Перечень органов по аттестации	ods, csv
	Перечень органов по сертификации	ods, csv
	Перечень подведомственных организаций	Csv
	Перечень территориальных органов	Csv
	План проведения плановых проверок по вопросам лицензионного контроля	ods, csv
	План проведения плановых проверок по вопросам экспортного контроля	ods, csv
	Реестр лицензий СЗКИ	ods, csv
	Реестр лицензий ТЗКИ	ods, csv

<sup>8</sup> Распоряжение Правительства РФ от 10.07.2013 № 1187-р «О Перечнях информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, размещаемой в сети «Интернет» в форме открытых данных».



Разумеется, на портале ФСТЭК России можно найти другие общедоступные данные в области ИБ, как-то: реестр экспертных организаций, реестр образовательных учреждений и центров, нормативно-правовые акты, методические документы, адресная, антикоррупционная, конкурсная информация и др. Особое внимание следует уделить, безусловно, Банку данных угроз безопасности информации<sup>9</sup>.

Иные наборы общедоступных данных легко получить методами конкурентной разведки [5] из общедоступных государственных источников (табл. 2).

На рис. 3 приведен пример, когда поисковик использует общедоступные данные по юридическим лицам, в данном случае, декларирующих лицензионный вид деятельности – техническую защиту информации. Другим примером является услуга портала Минкомсвязи России по поиску на карте ближайшего удостоверяющего центра<sup>10</sup>.

Таблица 2. Примеры общедоступных государственных источников

Наборы данных, документы	Источники
<b>Методическое обеспечение деятельности</b>	
Стандарты, методические документы по ИБ	<a href="http://www.gost.ru/">http://www.gost.ru/</a> <a href="https://www.tc26.ru/">https://www.tc26.ru/</a> <a href="http://www.cbr.ru/credit/gubzi_docs/">http://www.cbr.ru/credit/gubzi_docs/</a>
Диссертации, рецензируемые публикации, патенты, свидетельства	<a href="http://vak.ed.gov.ru/dis-list">http://vak.ed.gov.ru/dis-list</a> <a href="https://elibrary.ru">https://elibrary.ru</a> <a href="http://www1.fips.ru/wps/wcm/connect/content_ru/ru/inform_resources/inform_retrieval_system/">http://www1.fips.ru/wps/wcm/connect/content_ru/ru/inform_resources/inform_retrieval_system/</a>
Рекомендации	<a href="http://www.cbr.ru/credit/Gubzi_docs/main.asp?Prtid=fincert">http://www.cbr.ru/credit/Gubzi_docs/main.asp?Prtid=fincert</a>
<b>Услуги, поставки</b>	
Реестр удостоверяющих центров	<a href="http://minsvyaz.ru/ru/activity/govservices/certification_authority/">http://minsvyaz.ru/ru/activity/govservices/certification_authority/</a>
Единый реестр российских программ	<a href="https://reestr.minsvyaz.ru/">https://reestr.minsvyaz.ru/</a>
<b>Проверка соисполнителя работ</b>	
Реестр недобросовестных поставщиков	<a href="http://fas.gov.ru/">http://fas.gov.ru/</a> <a href="http://zakupki.gov.ru/epz">http://zakupki.gov.ru/epz</a>
Сведения о гос. регистрации юр. лиц	<a href="https://egrul.nalog.ru/">https://egrul.nalog.ru/</a>
Единый фед. реестр сведений о банкротстве	<a href="https://bankrot.fedresurs.ru/">https://bankrot.fedresurs.ru/</a>
Единый реестр субъектов МСП	<a href="https://rmsp.nalog.ru/">https://rmsp.nalog.ru/</a>
БД исполнительных производств	<a href="http://fssprus.ru/iss/ip/">http://fssprus.ru/iss/ip/</a>
<b>Проверка персонала</b>	
ПДн госслужащих	Порталы госорганов
Судебные дела	Порталы судов, например: <a href="http://mos-gorsud.ru">http://mos-gorsud.ru</a>
АС «Российский Паспорт»	<a href="http://services.fms.gov.ru/info-service.htm?sid=2000">http://services.fms.gov.ru/info-service.htm?sid=2000</a>
Фед.реестр сведений о документах об образовании	<a href="http://frdocheck.obrnadzor.gov.ru/">http://frdocheck.obrnadzor.gov.ru/</a>
БД исполнительных производств	<a href="http://fssprus.ru/iss/ip/">http://fssprus.ru/iss/ip/</a>
ГАС РФ «Правосудие»	<a href="https://bsr.sudrf.ru">https://bsr.sudrf.ru</a>
<b>Планирование инвестиций в регионы</b>	
Бюджет субъекта РФ	<a href="http://budget.gov.ru">http://budget.gov.ru</a> <a href="https://minfin.ru/opendata/">https://minfin.ru/opendata/</a>
Различная обобщенная статистика	<a href="http://www.gks.ru">http://www.gks.ru</a>

<sup>9</sup> <http://bdu.fstec.ru/threat>

<sup>10</sup> <http://minsvyaz.ru/ru/activity/govservices/2/>

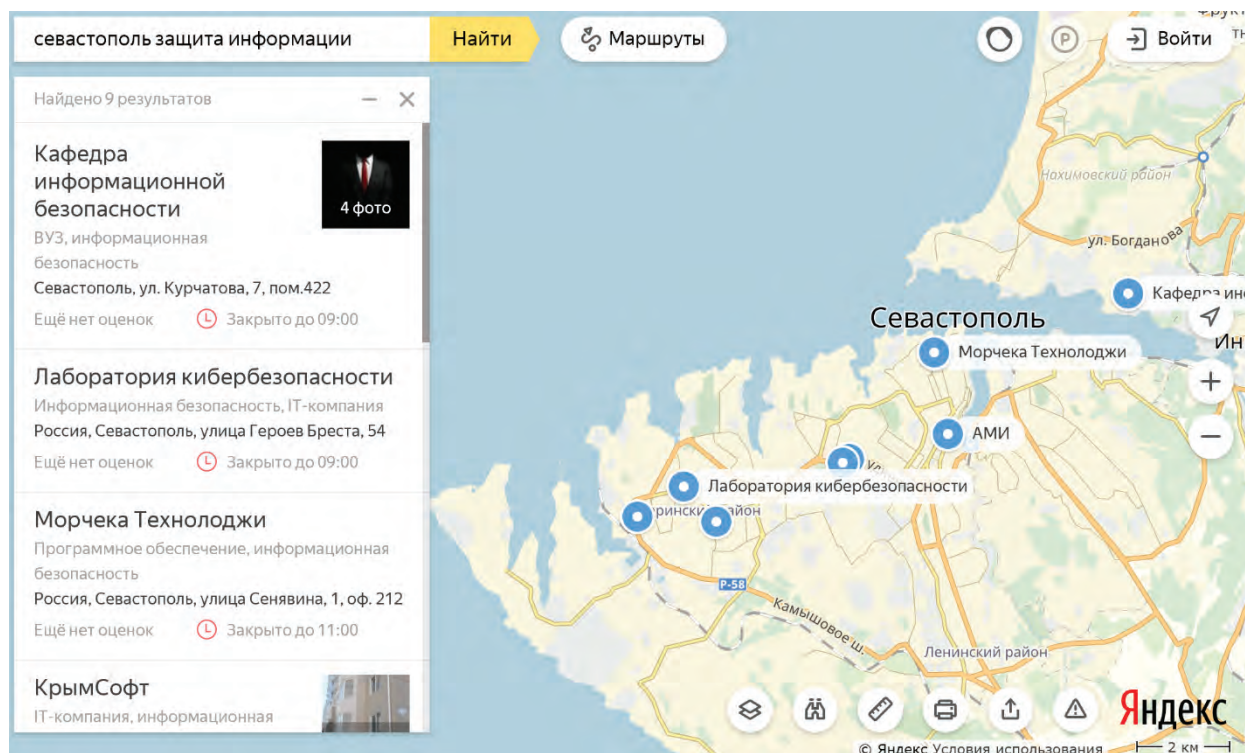


Рис. 3. Пример геометок на карте по запросу в поисковике

Следует констатировать, что использование ОД и открытых данных негосударственных корпораций и ассоциаций дает мощный синергетический эффект [5].

### Угрозы открытых данных в информационной среде

Информационную безопасность открытых государственных данных можно определить как свойство защищенности ОД от угроз в информационной сфере. Можно разделить указанные угрозы на возможные нарушения технических требований к ОД и злоупотребления их использования (data abuse [6]). В правовом поле обычно выделяют три актуальных направления угроз ОД:

1. Угрозы безопасности информации, связанные с жизненным циклом ОД и организационно-техническими системами обеспечения ОД;
2. Угрозы, касающиеся защиты личной и семейной тайн или тайны частной жизни (персональных данных);
3. Угрозы, связанные с национальной (государственной) безопасностью.

Наиболее дискуссионными, конечно, считаются угрозы, связанные с национальной безопасностью. Как известно, открытые ресурсы являются основным источником современной разведки, независимо, относится она к бизнес-разведке или

имеет национальный статус. Достаточно хорошо известны факты использования потенциала открытых данных в криминальных целях<sup>11</sup>. ОД, кроме всего прочего, позволяют роботизировать процесс сбора и когнитивного анализа разведанных. Эти моменты описаны в профессиональной литературе и даже стандартах<sup>12</sup> [7].

Угрозы, касающиеся частных тайн, относят к вопросу защиты *прав субъектов* персональных данных, что сейчас достаточно проработано [8]. Пересечение интересов может происходить при раскрытии, скажем, доходов госслужащих в антикоррупционных целях.

Что касается угроз безопасности информации, то можно выделить:

- угрозы целостности и доступности собственно ОД;
- угрозы целостности, доступности и конфиденциальности ресурсов систем обеспечения (например, информационного, программного, технического обеспечения и др.) ИСОП.

К примеру, если мы представим, что на веб-сайте зафиксированы просто документы в формате ОД, то налицо угрозы их целостности и доступности. Если веб-портал имеет функции регистрации пользователей и поддержки переписки, уже возникают задачи защиты указанной информации

<sup>11</sup> <http://www.interfax.ru/russia/452799>

<sup>12</sup> <https://www.ise.gov/sites/default/files/2012infosharingstrategy.pdf>

дополнительно от угроз нарушения конфиденциальности. Аналогичные задачи возникают для защиты внутренней структуры портала, когда уже имеется разграничение доступа к ресурсам с момента разграничения привилегий администратора и пользователей. Современные ИСОП подключены к системе межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) и поддерживают Единую систему идентификации и аутентификации (ЕСИА), а некоторые еще и включают в себя платежные компоненты. Надо понимать, что современные ОД могут иметь распределенный вид (например, link open data [9]) – это накладывает требования обеспечения не только физической, но и логической (семантической) целостности открытых ресурсов и др.

Далее рассмотрим нормативные требования к подобным системам.

### Нормативные требования по информационной безопасности

Можно утверждать, что в России сформирована нормативная база как к объектам информатизации (автоматизированным системам), обрабатывающим ОД, так и к средствам защиты ОД [10, с. 47].

Требования по безопасности информации в информационных системах, обрабатывающих ОД, определены Постановлением Правительства РФ от 18 мая 2009 г. № 424 и конкретизированы совместным Приказом ФСБ России и ФСТЭК России от

31 августа 2010 г. № 416/489. Согласно указанному приказу введены два класса информационных систем общего пользования (ИСОП). Функционирование ИСОП 1-го класса (ИСОП-1) ориентировано на высшие органы государственной власти (точнее, нарушения работы таких ИСОП могут повлечь угрозу безопасности РФ), поэтому такая система находится в компетенции ФСБ России. Статус ИСОП-1 определяется Решением руководителя федерального органа исполнительной власти.

Что касается всех остальных ИСОП (то есть ИСОП-2), то при их построении можно использовать нормативно-правовые акты (НПА) ФСТЭК России, которые в данном случае сами относятся к общедоступным данным (что не скажешь о документах других регуляторов ИБ, зачастую игнорирующих следствия принципа Керкгоффса [10, с.27]). Для введения в эксплуатацию ИСОП-2 достаточно уведомления ФСТЭК России.

Требования по составу сертифицированных средств защиты информации ИСОП представлены в табл. 3.

Что касается требований к средствам защиты информации (за исключением криптографических), то ФСТЭК России в настоящее время формирует их на основании так же *открытой* методологии Common Criteria [11]. В настоящее время в ИСОП-2 применяются средства защиты информации *4-го класса защищенности*, что соответствует 3-му усиленному оценочному уровню доверия – ОУДЗ+ [10, с. 68] (табл. 4).

Таблица 3. Перечень средств защиты информации, подлежащих сертификации

Классы средств защиты информации	Вид сертификата соответствия	
	ИСОП-1	ИСОП-2
СКЗИ (ЭЦП)	ФСБ	ФСБ
Антивирусные средства	ФСБ	ФСБ или ФСТЭК
Межсетевые экраны	ФСБ	ФСБ или ФСТЭК
Системы обнаружения компьютерных атак	ФСБ	ФСБ или ФСТЭК
Средства контроля доступа	ФСБ	ФСБ или ФСТЭК

Таблица 4. Перечень специальных нормативных документов по средствам защиты информации

Средства защиты информации	Методические документы (профили защиты)
Антивирусные средства	ИТ.САВЗ.А4.ПЗ; ИТ.САВЗ.Б4.ПЗ; ИТ.САВЗ.В4.ПЗ; ИТ.САВЗ.Г4.ПЗ
Межсетевые экраны	ИТ.МЭ.А4.ПЗ; ИТ.МЭ.Б4.ПЗ; ИТ.МЭ.В4.ПЗ; ИТ.МЭ.Г4.ПЗ; ИТ.МЭ.Д4.ПЗ
Системы обнаружения компьютерных атак	ИТ.СОВ.С4.ПЗ; ИТ.СОВ.У4.ПЗ
Средства контроля доступа	РД СВТ (класс защиты – СВТ-5) <sup>1</sup>
Операционные системы со встроенными средствами контроля доступа	ИТ.ОС.А4.ПЗ; ИТ.ОС.Б4.ПЗ; ИТ.ОС.В4.ПЗ

<sup>1</sup> В текущем году ожидается замена Руководящего документа по средствам вычислительной техники (Гостехкомиссия, 1992 г.) на современные профили защиты.

Надо понимать, что ФСТЭК России *дополнительно* определяет требования (в части некриптографических методов) к государственным информационным системам (ГИС) и информационным системам обработки персональных данных (ИСПДн) соответственно приказами 2013 г. №№ 17 и 21. (табл. 5.). Данные приказы придерживаются квази риск-ориентированного подхода, то есть допускают обоснованное снижение числа мер защиты в зависимости от ограниченности ИТ-архитектуры системы.

ных атак на веб-ресурсы составляет 40 % от всех зарегистрированных в течение прошлого года атак<sup>13</sup>.

Пример типового защищенного веб-портала представлен на рис. 4. На рисунке видно и основные компоненты веб-портала (веб-сервер, сервер пользовательских приложений, систему управления базой данных, включая ОД), и типовые средства защиты информации. Несмотря на средства защиты (по известной причине крайней сложности и динамичности программных подсистем), веб-портал нуждается в постоянной проверке на нали-

Таблица 5. Организационные и технические меры защиты информации в информационных системах

№	Группы организационно-технических мер		ИС	
	Префикс	Название меры	ГИС	ИСПДн
1	ИАФ	Идентификация и аутентификация субъектов доступа и объектов доступа	+	+
2	УПД	Управление доступом субъектов доступа к объектам доступа	+	+
3	ОПС	Ограничение программной среды	+	+
4	ЗНИ	Защита машинных носителей информации	+	+
5	РСБ	Регистрация событий безопасности	+	+
6	АВЗ	Антивирусная защита	+	+
7	СОВ	Обнаружение вторжений	+	+
8	АНЗ	Контроль (анализ) защищенности информации	+	+
9	ОЦЛ	Обеспечение целостности информационной системы и информации	+	+
10	ОТД	Обеспечение доступности информации	+	+
11	ЗСВ	Защита среды виртуализации	+	+
12	ЗТС	Защита технических средств	+	+
13	ЗИС	Защита информационной системы, ее средств, систем связи и передачи данных	+	+
14	ИНЦ	Выявление инцидентов и реагирование на них	-	+
15	УКФ	Управление конфигурацией автоматизированной системы управления и ее системы защиты	-	+

В настоящее время при проектировании и аттестации защищенных систем, а также сертификации средств защиты информации, обязательной процедурой является проверка уязвимостей. Поэтому для полноты картины кратко рассмотрим вопрос возможности контроля защищенности веб-порталов как базовой платформы организации ИСОП.

### Уязвимости и атаки на ресурсы веб-порталов

Веб-порталы в настоящее время наиболее часто подвергаются компьютерным атакам со стороны разного рода нарушителей. Так, по оценкам компании WhiteHat Security, процент компьютер-

ные уязвимостей и проверке угроз их реализации (возможности проведения компьютерных атак).

Однако, по аналогии с российской нормативной базой (см. выше), можно констатировать, что в мире сформировалось понимание безопасности веб-портала и имеются соответствующие реестры и стандарты описания уязвимостей, угроз и атак на веб-ресурсы.

В первую очередь, можно отметить классификацию консорциума WASC по угрозам безопасности и атакам на веб-ресурсы – *WASC Threat Classification*<sup>14</sup>, статистику открытого проекта OWASP по десяти самым опасным нарушениям и атакам на веб-приложения – *OWASP Top 10*

<sup>13</sup> <https://www.whitehatsec.com/info/website-stats-report-2016-wp/>

<sup>14</sup> [http://projects.webappsec.org/f/WASC-TC-v2\\_0.pdf](http://projects.webappsec.org/f/WASC-TC-v2_0.pdf)

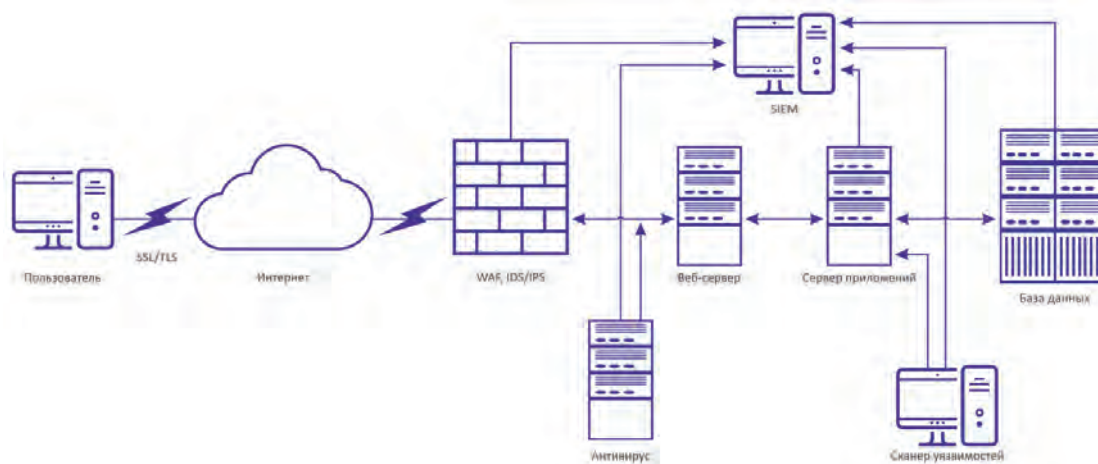


Рис. 4. Пример схемы веб-портала в защищенном исполнении

Таблица 6. Десять наиболее опасных нарушений и атак на веб-ресурсы (по оценке WASC)

№	Наименование	Комментарий
A1	Injection	Атаки класса инъекций, например: SQL-, OS-, XXE-, LDAP-инъекции и др.
A2	Broken Authentication and Session Management	Нарушение механизма аутентификации и правил управления сессиями
A3	Cross-Site Scripting (XSS)	Атаки межсайтового скриптинга (интерпретируемого кода), XSS-атаки
A4	Broken Access Control	Нарушение контроля доступа
A5	Security Misconfiguration	Некорректная конфигурация механизмов безопасности
A6	Sensitive Data Exposure	Компрометация конфиденциальных (чувствительных) данных
A7	Insufficient Attack Protection	Недостаточная защита от вторжений
A8	Cross-Site Request Forgery (CSRF)	Атака межсайтовой подделки запроса (CSRF-атаки) [12]
A9	Using Components with Known Vulnerabilities	Использование компонентов с незакрытыми известными уязвимостями
A10	Underprotected APIs	Использование незащищенных (уязвимые) интерфейсов API, как правило: SOAP/XML, REST/JSON, RPC, GWT и др.

Таблица 7. Примеры описаний угроз и уязвимостей веб-ресурсов в БДУ ФСТЭК России

№	Наименование угроз и уязвимостей
УБИ.041	Угроза межсайтового скриптинга. Угроза заключается в возможности внедрения нарушителем вредоносного кода в веб-ресурс.
УБИ.042	Угроза межсайтовой подделки запроса. Угроза заключается в возможности отправки нарушителем ссылки на содержащий вредоносный код веб-ресурс.
BDU:2015-10929	Уязвимость веб-сервера Apache HTTP Server, позволяющая нарушителю обойти существующие ограничения доступа.
BDU:2016-00707	Уязвимость прокси-сервера nginx, позволяющая нарушителю вызвать отказ в обслуживании.
BDU:2016-00484	Уязвимость веб-сервера визуализации контроллеров BACnet/IP-сетей SAUTER moduWeb Vision, позволяющая нарушителю получить конфиденциальную информацию.
BDU:2016-00258	Уязвимости веб-сервера IniNet Solutions GmbH's SCADA Web Server, позволяющие нарушителю выполнить произвольный код.
BDU:2015-11479	Уязвимость веб-сервера IBM HTTP Server, позволяющая нарушителю выполнить произвольный код.
BDU:2016-00483	Уязвимость веб-сервера визуализации контроллеров BACnet/IP-сетей SAUTER moduWeb Vision, позволяющая нарушителю внедрить произвольный Веб- или HTML-код.
BDU:2014-00397	Уязвимость сервера управления IP-адресами NameSurfer, позволяющая злоумышленнику внедрить вредоносный код, взаимодействующий с веб-сервером злоумышленника. Данная угроза обусловлена тем, что потребитель облачных услуг может устанавливать собственное программное обеспечение на облачный сервер.



Рис. 5. Пример выполнения запроса на портале data.gov

*Application Security Risks*<sup>15</sup> (табл. 6), а также шаблоны атак организации MITRE – CAPEC<sup>16</sup>, в том числе на веб-ресурсы.

Банк данных угроз безопасности информации (БДУ) ФСТЭК России в настоящее время поддерживает известные угрозы веб-ресурсам и содержит актуальные уязвимости соответствующих приложений и платформ. Пример фрагмента угроз и уязвимостей БДУ ФСТЭК России продемонстрирован в табл. 7.

## Послесловие

В завершение статьи хочется отметить текущее состояние использования ОД по информационной безопасности. Для иллюстрации ситуации весьма показательным сравнить порталы открытых данных США и РФ.

На рис. 5 приведен результат поискового запроса «INFORMATION SECURITY» на американ-

ском портале data.gov. Как видно из рисунка, система обнаружила в базе портала 1 425 наборов открытых государственных данных, востребованных в США. Заметим, что за прошедшие полгода база ОД по ИБ пополнилась новыми девятью десятками наборов ОД. Портал предоставляет различные фильтры поиска, в том числе по населенному пункту (англ. “filter by location”). Ради шутки был сделан запрос по месту расположения «Moscow» (на портале зафиксировано восемь небольших территориальных единиц США с глубоко историческим названием Moscow) – проверка показала, что по каждому указанному месту находится около сотни локальных наборов ОД по тематике, релевантной ИБ.

На рис. 6 представлен результат поискового запроса «ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ» на отечественном портале.

Из найденных строк (рис. 6) наиболее интересным, нам показалось, является третий (и последний) по порядку набор ОД. К сожалению, он оказался весьма лаконичным. Можно отметить стабильность интернет-портала: результаты авторского мониторинга портала в течение 6 месяцев не-

<sup>15</sup> [https://www.owasp.org/index.php/Top\\_10\\_2017-Top\\_10](https://www.owasp.org/index.php/Top_10_2017-Top_10)

<sup>16</sup> <https://capec.mitre.org>

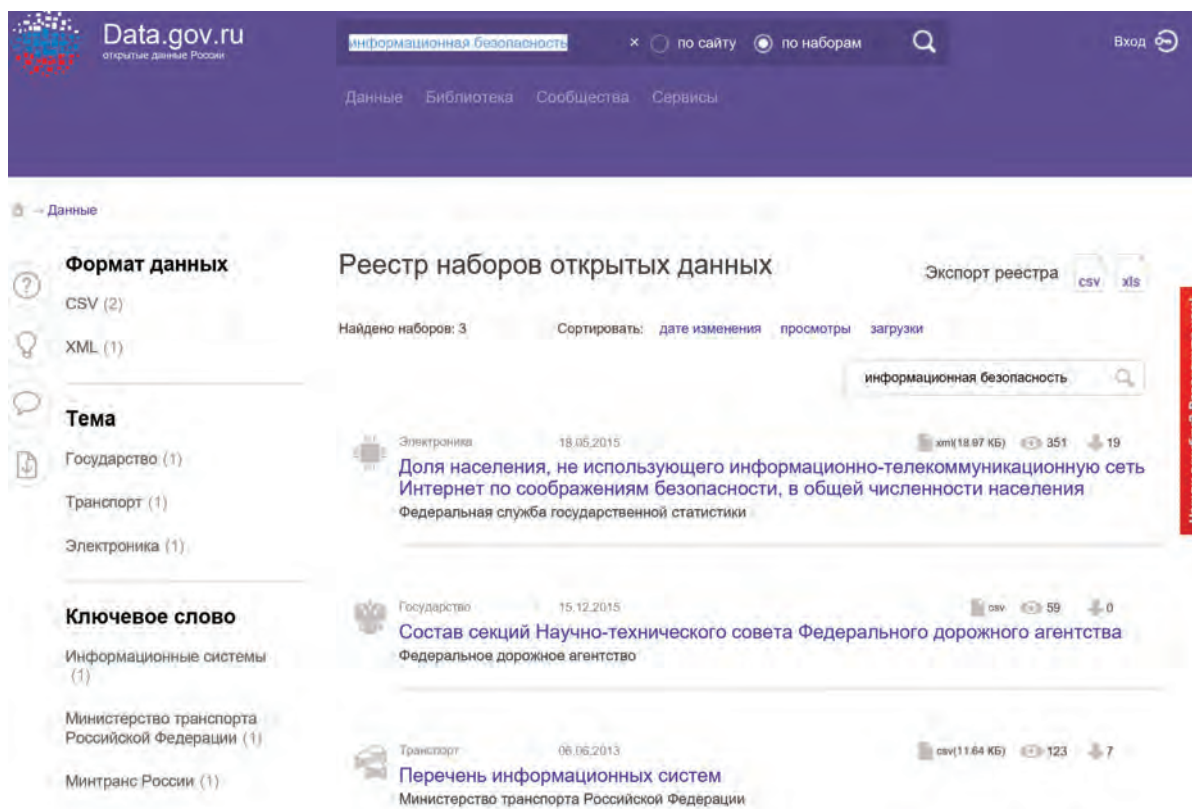


Рис. 6. Найденные по запросу наборы открытых данных на портале data.gov.ru

формально доказали строгое соответствие указанных ОД свойству инвариантности.

Представленный сравнительный анализ ставит **риторический вопрос о востребованности ОД в области ИБ** в нашей стране. На это есть несколько предположительных оправданий.

1. С политической точки зрения развитие системы ОД популяризовались в период сотрудничества нашей страны в рамках Группы «Большой восьмерки», имеющей Хартию по теме (G8 Open Data Charter)<sup>17</sup>, кстати, провозглашающей локальный принцип «Открытые данные по умолчанию». В настоящее время, по известным причинам, имеется некоторая настороженность, по крайней мере, в *симметричной* поддержке западных инициатив и методологий [13].

2. Несмотря на достаточный период инвестиций, – возможно, из-за отсутствия контура обратной связи – в стране еще не создали эффективную систему менеджмента жизненного цикла ОД по ИБ. Отмечается недостаточность сопутствующей методической базы и отсутствие института повышения квалификации персонала. Такая неопределенность, по оценкам ряда экспертов, приводит к снижению<sup>18</sup> мотивации сотрудников, поддерживающих такие системы [13–16]. Подобная проблема характерна

для различных отраслей (в том числе и в ближайшем зарубежье [17–19]). Интересно исследование, проведенное, в частности, в налоговой сфере [20].

3. Силовые структуры РФ, на которые и возложено решение задач по информационной безопасности, заведомо достаточно консервативны, что обусловлено историческими объективными причинами и добрыми традициями.

## Выводы

Проведенный анализ применения ОД в области ИБ в нашей стране позволяет сделать следующие выводы:

1. ОД являются примером «открытых» технологических инициатив, направленных не только на повышение эффективности государственного управления, но и на повышение эффективности исследований и производств продуктов и систем и в области ИБ.

2. ОД в техническом плане позволяют не только обеспечить ключевое требование менеджмента в области ИБ (согласно ГОСТ Р ИСО/МЭК 27001) по *информированности*, но и автоматизировать данный процесс благодаря открытым интерфейсам и форматам.

3. Основными угрозами ОД являются угрозы доступности и целостности, однако государствен-

<sup>17</sup> <http://data.gov.ru/hartiya-otkrytyh-dannyh-gruppy-vosmi>

<sup>18</sup> <http://d-russia.ru/chislo-novyh-publikatsij-na-portale-otkrytyh-dannyh-rezko-snizilos-k-kontsu-2016-goda-eksperty.html>

ные веб-порталы имеют широкий спектр современных угроз в информационной сфере, причем число компьютерных атак на веб-порталы неуклонно растет.

4. Вектор развития нормативной базы современных информационных систем обработки ОД и средств защиты ОД, а также стандартов и реестров угроз и уязвимостей веб-ресурсов, в целом определен, что упрощает деятельность разработчиков указанных систем.

5. В настоящее время ОД по ИБ (за исключением, может быть выделенных открытых данных ФСТЭК России), представлены в Рунет весьма скромно (см. рис.6). Например, пока нет ОД, касаю-

щихся работы государственных ситуационных центров по ИБ, и даже нет территориальной статистики по киберпреступлениям и киберзащищенности.

Можно предположить, что применение форматированных общедоступных данных в ИБ будет развиваться. Объективной причиной этого является появление новых информационных удобств (следовательно, и экономических выгод), сопутствующих информатизации общества и формированию безопасного виртуального киберпространства.

**Рецензент:** Федичев Андрей Валерьевич, кандидат технических наук, директор Научного центра правовой информации при Минюсте России, Москва.  
E-mail: andrey.fedichev@scli.ru

### Литература

1. Koznov D.V., Andreeva O., Nikula U., Maglyas A., Muromtsev D.I., Radchenko I. A Survey of Open Government Data in Russian Federation. In: IC3K 2016 – Proceedings of the 8th International Joint Conference on Knowledge Discovery, Knowledge Engineering and Knowledge Management 8. 2016. P. 173-180.
2. Styrin E., Luna-Reyes L.F., Harrison T.M. Open Data and Open Government: from Abstract Principles to Institutionalized Practices. In: Proceedings of the 17th Annual International Conference on Digital Government Research – Internet Plus Government: New Opportunities to Solve Public Problems 2016. С. 76–85. DOI: <http://dx.doi.org/10.1145/2912160.2912161>.
3. Tauberer J. Open Government Data: 2nd Ed. Kindle Edition, 2014. 206 p.
4. Максименкова О.В., Подбельский В.В. Практика использования открытых данных в курсе «Программирование» образовательной программы бакалавриата «Программная инженерия» // Образование и наука. 2016. №10. С. 107–121. DOI: <http://dx.doi.org/10.17853/1994-5639-2016-10-107-121>.
5. Doroveev A.V., Markov A.S., Tsirlov V.L. Social Media in Identifying Threats to Ensure Safe Life in a Modern City // Communications in Computer and Information Science. 2016. V. 674. P. 441–449. DOI: [http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-49700-6\\_44](http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-49700-6_44).
6. Бодрик А. Кибербезопасность открытых данных как предпосылка устойчивого развития цифровой экономики // PC Week/RE. 2016. № 20(919). 22 ноября 2016 г. 1 с.
7. Mendel T., Blanton T.S., Wadham J., et al., National Security and Open Government: Striking the Right Balance, preface by Alasdair Roberts, Campbell Public Affairs Institute, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, 2003, 224 pp.
8. Scassa T. Privacy and Open Government. Future Internet, 2014, vol. 6, no. 2 (Open Government Meets Social Data), pp. 397-413. DOI: <http://dx.doi.org/10.3390/fi6020397>.
9. Radchenko I., Sakoyan A. The View on Open Data and Data Journalism: Cases, Educational Resources and Current Trends // Communications in Computer and Information Science. 2014. V. 436. P. 47-54.
10. Марков А.С., Цирлов В.Л., Барабанов А.В. Методы оценки несоответствия средств защиты информации / Под. ред. А.С.Маркова. М.: Радио и связь, 2012. 192 с.
11. Barabanov A., Markov A. Modern Trends in the Regulatory Framework of the Information Security Compliance Assessment in Russia Based on Common Criteria. In: ACM International Conference Proceeding Series 8. Ser. Proceedings of the 8th International Conference on Security of Information and Networks, SIN 2015. 2015. P. 30-33. DOI: <http://dx.doi.org/10.1145/2799979.2799980>.
12. Барабанов А.В., Лавров А.И., Марков А.С., Полотнянников И.А. Исследование атак типа «межсайтовая подделка запросов» // Вопросы кибербезопасности. 2016. № 5 (18). С. 43–50.
13. Кабанов Ю.А., Карягин М.Е. «Необитаемые острова» открытости: проблемы открытых государственных данных в России // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2015. Т. 11. № 4. С. 38–51.
14. Бегтин И.В. Темная сторона открытости данных // Индекс безопасности. 21 (2015). № 3 (осень). С. 135–140.
15. Волков А.И., Рейнгольд Л.А. Открытые данные: проблемы и решения // Прикладная информатика. 2014. № 3 (51). С. 5–12.
16. Заборников А.Е. Открытые данные: риски и проблемы информационной безопасности // Научно-методический электронный журнал Концепт. 2017. Том 39 (май). С. 3881–3885.
17. Кунцевич С.С., Гедранович А.Б. Перспективы развития электронных государственных услуг в республике Беларусь // Актуальные проблемы науки XXI века. 2015. № 4. С. 36–41.
18. Самыкбаева Л.А. Открытые данные как фактор экономического развития страны // М. Рыскулбеков атындагы Кыргыз экономикалык университетинин кабарлары. 2016. № 2. С. 160–162.
19. Хохлов Ю.Е. Электронное государственное управление в странах СНГ // Информационное общество. 2016. № 4–5. С. 81–91.
20. Викторова Н.Г., Яблоков Д.Ю. Открытые данные в налогообложении: отечественная и зарубежная практика применения // Известия Уральского государственного экономического университета. 2016. № 2 (64). С. 21–30.





## ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES

### ON THE REALIA AND TASKS OF CORPORATE ANTI-CORRUPTION COMPLIANCE

*V. Astanin*

*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 under the Ministry of Justice of the Russian Federation”, Russian Federation, Moscow.  
E-mail: astaninvv@rambler.ru*

**Keywords:** *anti-corruption assessment, anti-corruption training, corruption, corruption risks map, statutory corporations, for-profit corporations, interaction conflicts, functional powers of units, prevention, ethical dilemmas.*

**Abstract.** *The author presents theses on the content, concept, organisation, and reserves of corporate anti-corruption compliance in its topical destination for statutory corporations and private-public organisations operating in Russia and foreign jurisdictions. The recommendations presented have novelty and correspond to the realia and practically justified needs for them on the part of for-profit corporations seeking to protect their business from the threats of corruption and fraud. Considering few research works on anti-corruption compliance and rare cases of borrowing anti-corruption compliance practices from abroad in today’s Russia, key attention is drawn to institutional tasks and specific techniques of forming it for organisational, legal, methodological, educational support.*

### ORGANISATIONAL AND FUNCTIONAL INDEPENDENCE OF AGENCIES FOR PREVENTION OF CORRUPTION AND OTHER OFFENCES OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION: CONCEPT, CONTENT, MEANS OF ENFORCEMENT

*P. Kabanov*

*Pavel Kabanov, Doctor of Science in Law, Associate Professor, Director of the Research Institute for Combating Corruption of the Timiryasov Kazan Innovation University, Professor at the Department of Criminology of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Russian Federation, Naberezhnye Chelny.  
E-mail: kabanovp@mail.ru*

**Keywords:** *corruption, combating corruption, prevention of corruption, anti-corruption policy, subject of combating corruption, functional independence, organisational independence, financial independence.*

**Abstract.** *Issues of enforcing and exercising the organisational and functional independence of agencies for prevention of corruption and other offences of subjects of the Russian Federation are considered in the paper based on the analysis of current federal and regional rules and regulations. A definition for the organisational and functional independence of agencies for prevention of corruption and other offences of subjects of the Russian Federation is given, their content is explicated. The main means used for enforcing the organisational and functional independence of agencies for prevention of corruption and other offences of subjects of the Russian Federation are*

*mentioned: organisational structure, specifics of subordination and controllability, procedure of formation, special procedure for commending/rewarding and bringing to disciplinary liability, procedure of financing and financial provisions.*

#### References

1. Aktual'nye voprosy protivodeistviia korruptsiii v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii: materialy nauchno-prakticheskoi konferentsii (Kazan', 9 noiabria 2016 g.), Kazan', 2016, pp. 264-265.
2. Antikorruptsionnyi nabor instrumentov (iiun' 2001 g.), Mezhdunarodno-pravovye osnovy bor'by s korruptsiei i otmyvaniem prestupnykh dokhodov: sbornik dokumentov, sost. V.S. Ovchinskii, M.: INFRA-M, 2004.
3. Belinskii V.V. Osnovnye napravleniia gosudarstvennoi antikorrupsionnoi politiki v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii, Aktual'nye voprosy protivodeistviia korruptsiii v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii: materialy nauchno-prakticheskoi konferentsii (Kazan', 9 noiabria 2016 g.), Kazan', 2016, pp. 8-14.
4. Irismambetova N.E. Problemy organizatsionnoi i funktsional'noi nezavisimosti kontrol'no-schetnykh organov sub'ektov Rossiiskoi Federatsii, Integratsiia nauki i praktiki v sovremennykh usloviakh: materialy III Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, nauch. red. S.V. Galicheva, M., 2015, pp. 162-166.
5. Kabanov P.A. Otdel po realizatsii antikorrupsionnoi politiki Respubliki Tatarstan kak spetsial'nyi organ protivodeistviia korruptsiii: pravovoe polozenie i kompetentsiia (Kratkii obzor respublikanskikh pravovykh aktov), Sledovatel', 2006, No. 8, pp. 38-41.
6. Kochetkov S.A., Kuzin D.V. Organy ispolnitel'noi vlasti spetsial'noi kompetentsii sub'ektov Rossiiskoi Federatsii: problemy i protivorechiia pravovogo regulirovaniia, Vestnik Vladimirsogo gosudarstvennogo universiteta imeni A.G. i N.G. Stoletovykh, seriia: Iuridicheskie nauki, 2014, No. 2(2), pp. 25-33.
7. Ragozina L.Iu. Organizatsionnaia nezavisimost' v pravovom statuse publichnykh organov vlasti spetsial'noi kompetentsii, Izvestiia Instituta prava, ekonomiki i upravleniia Tiimenskogo gosudarstvennogo universiteta, Tiumen', 2012, pp. 51-58.
8. Sabitova E.N. Komitet po protivodeistviu korruptsiii Respubliki Krym kak sub'ekt antikorrupsionnoi politiki gosudarstva, Vestnik Kazanskogo tekhnologicheskogo universiteta, 2014, t. 17, No. 24, pp. 414-418.
9. Sabitova E.N. Upravlenie Prezidenta Respubliki Tatarstan po voprosam antikorrupsionnoi politiki kak spetsializirovannyi sub'ekt protivodeistviia korruptsiii, Sledovatel', 2014, No. 6, pp. 31-35.

## MONITORING THE PRACTICE OF APPLYING PROVISIONS OF LAWS ON ROBBERY BY SUDDEN SNATCHING

*Z. Cheliabova*

*Zalina Cheliabova, Assistant at the Department of Procedural Law of Astrakhan State University, Russian Federation, Astrakhan.*

*E-mail: zalina.chelyabova@yandex.ru*

**Keywords:** *criminal law, sudden snatching, method, unexpected daring actions, violence, robbery, violent robbery, guilty person, theft, stolen property, coming into possession of property, criminal intent, openness.*

**Abstract.** *Provisions of the criminal law doctrine regarding the considered way of committing robbery are analysed in the paper. Additionally, the author places special emphasis on the analysis of court practice which is presented considering different understanding of this way to commit the offence by different courts which, of course, entailed different qualifications of the offence. This difference is caused by an ambiguous understanding of not as much sudden snatching as its relation to violence to which the author paid special attention. More often that not, the doctrine and courts regard sudden snatching as violence and thus consider it necessary to qualify it as a violent act. Examples are given of qualifications where sudden snatching was qualified not only as robbery but also as forcible robbery, aggravated robbery, theft. The author does not always agree with the position of courts thus expressing her critical attitude towards their assessments. The author states a lack of logic in the understanding and applying the letter of the law by courts and as a result makes her final judgment that sudden snatching and violence are not identical. The author draws conclusions for each court decision in particular and the paper as a whole with a view to a single and uniform understanding and application of criminal law.*

## References

1. Cheliabova Z.M. Problemy kvalifikatsii vymogatel'stva, sovershennogo s primeneniem nasiliia: praktika pravoprimereniia, Monitoring pravoprimereniia, 2017, No. 1 (22), pp. 23-26.
2. Khiliuta V.V. «Ryvok»: problemy kvalifikatsii nenasil'stvennogo khishcheniia, Zakonnost', 2013, No. 10, pp. 48-50.
3. Lopashenko N.A. Posiagatel'stva na sobstvennost', N.A. Lopashenko, M.: Norma, Infra-M, 2012, p. 164.
4. Karpova N.A. Khishchenie chuzhogo imushchestva: voprosy kvalifikatsii i problemy differentsiatsii ugolovnoi otvetstvennosti, pod red. N.G. Kadnikova, M: Iurisprudentsiia, 2011, 184 pp.
5. Klepitskii I.A., Brilliantov A.V. Kommentarii k Ugolovnomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii (postateinyi) (2-e izd.), t. 1, pod red. A.V. Brilliantova, M.: Prospekt, 2015, 432 pp.

## ORGANISATIONAL AND LEGAL TECHNOLOGIES FOR COMBATING CORRUPTION IN THE CIVIL SERVICE SYSTEM

G. Isaev

*Gabibullakh Isaev, Chairman of the Presidium of Moscow City Attorney Collegium "Isaev i partnery" [Isaev & Partners], Russian Federation, Moscow.*

*E-mail: gabib1974@mail.ru*

**Keywords:** *corruption in the civil service system, combating corruption, organisational and legal technologies, integrated system.*

**Abstract.** *The paper is devoted to a systemic analysis of the problem of enhancing the efficiency of using organisational and legal technologies for combating corruption in the civil service of our country. An analysis of topicality, importance, international experience, legal framework is carried out and the technology background of combating corruption in the civil service are examined.*

*The author emphasises that the development and implementation of a single system of technologies in this sphere in the civil service system should contribute to enhancing the efficiency of combating corruption. In addition to that, a justification is given for the need to use organisational and legal technologies for combating corruption in the civil service as well as an acute need for arming specialists with new organisational and legal technologies for combating corruption in the civil service system using the latest scientific and legal developments.*

## References

1. Atagimova E.I., Makarenko G.I. Bor'ba s korruptsiei v Rossii: zakonodatel'nyi aspekt, Pravovaia informatika, 2016, No. 2, pp. 28-33.
2. Atagimova E.I., Makarenko G.I. Pravovoe prosveshchenie: problemy i puti resheniia, Monitoring pravoprimereniia, 2015, No. 1 (14), pp. 64-68.
3. Andrianov V.D. Biurokratiia, korruptsiia i effektivnost' gosudarstvennogo upravleniia: istoriia i sovremennost'. Tekst: monografiia, V.D. Andrianov, M.: Volters Kluver, 2009, 178 pp.
4. Aminov D.I. Korruptsiia kak sotsial'no-pravovoi fenomen i puti ee preodoleniia, D.I. Aminov, V.I. Gladkikh, K.S. Solov'ev, M.: Logos, 2006, 103 pp.
5. Akhmetshin N.Kh. Politiko-pravovye aspekty bor'by s korruptsiei v KNR, N.Kh. Akhmetshin, Gosudarstvo i pravo, 2008, No. 8, pp. 20-24.
6. Bocharnikov I.V. Zarubezhnyi opyt protivodeistviia korruptsii. Tekst, I.V. Bocharnikov, Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2008, No. 9, pp. 19-20.
7. Kirichenko A.V. Psikhologo-akmeologicheskii analiz mezhdunarodnogo opyta bor'by s korruptsiei, Psikhologo-akmeologicheskie tekhnologii protivodeistviia korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby, pod red. A.A. Derkacha, M.: RAGS, 2010, 230 pp.
8. Kirichenko A.V., Kucher S.A. Psikhologo-akmeologicheskie osnovaniia postroeniia sistema bezopasnosti sovremennoi kommercheskoi struktury, Akmeologiia, 2012, No. 1 (41), pp. 47-52.
9. Kirichenko A.V. Akmeologo-pravovye i tekhnologicheskie osnovaniia protivodeistviia korruptsii v sfere obrazovaniia, Akmeologiia, 2014, No. 1 (49), pp. 93-99.
10. Kolchemanov D.N. Preduprezhdenie i presechenie korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby SShA i Kanady, D.N. Kolchemanov, Administrativnoe i munitsipal'noe pravo, 2009, No. 6, pp. 39-47.

11. Rostova O.S. Antikorruptsiionnaia pravovaia politika sub»ektov Rossiiskoi Federatsii, *Nauka i obshchestvo*, 2016, No. 1 (24), pp. 62-69.
12. Rybakov O.Iu. Antikorruptsiionnaia pravovaia politika: poniatie i struktura, *Monitoring pravoprimereniia*, 2016, No. 1 (18), pp. 11-19.
13. Skoblikov P.A. Aktual'nye problemy bor'by s korruptsiei i organizovannoi prestupnost'iu v sovremennoi Rossii. Tekst., P.A. Skoblikov, M.: Norma, 2008, 178 pp.
14. Satarov G. A. Diagnostika rossiiskoi korruptsii: Sotsiologicheskii analiz, M.: INDEM, 2002.

## CRIMINAL LIABILITY FOR FINANCING TERRORISM

*S. Averin*

*Sergei Averin, consultant at the Federal Financial Monitoring Service, Russian Federation, Moscow.  
E-mail: averin@fedsofm.ru*

**Keywords:** *resolutions of the UN Security Council, 40 FATF recommendations, counteraction, criminalisation, crime, statistics, legal regulation, law enforcement, structure of the legal norm, qualification of offences, elements of the offence, law-making.*

**Abstract.** *In the paper, the author presents a general chronological overview of criminalisation and development of criminal liability for financing terrorism in the Russian legal system; the chronology of the development of legal regulation of combating the financing of terrorism is presented through the prism of not only the national legislation but also the international law. The author carried out a statistical analysis of registered offences related to financing terrorism in the Russian Federation, outlined problems of practical application of relevant provisions of the Criminal Code of the Russian Federation, and named the causes of these problems. As a legal solution to the current situation, the author proposed a wording for a new article of the Criminal Code of the Russian Federation that qualifies financing terrorism as a distinct offence. The proposed version of the new article of the Criminal Code of the Russian Federation is aimed at an efficient implementation of provisions of criminal law ensuring liability for offences related to financing terrorism.*

### References

1. Mel'nik T. V. Mezhdunarodno-pravovoe regulirovanie bor'by s finansirovaniem terrorizma na universal'nom urovne: avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata iuridicheskikh nauk, M., 2010, pp. 17-18.
2. Ul'ianova V. V. Protivodeistvie finansirovaniu terrorizma: avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata iuridicheskikh nauk, spetsial'nost' 12.00.08 - ugovnoe pravo i kriminologiya; ugovno-ispolnitel'noe pravo, V. V. Ul'ianova, Ekaterinburg, 2010, URL: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1409054>.
3. Bogomolov S. Iu. Finansirovanie terrorizma: osobennosti soderzhanii neposredstvennogo ob'ekta, *Vestnik Nizhegorodskoi akademii MVD Rossii*, 2015, No. 4 (32), p. 219.
4. Bogomolov S. Iu. Otvetstvennost' za finansirovanie terrorizma: ugovno-pravovoe i kriminologicheskoe issledovanie: dissertatsiia na soiskanie uchenoi stepeni kandidata iuridicheskikh nauk, spetsial'nost' 12.00.08 - ugovnoe pravo i kriminologiya; ugovno-ispolnitel'noe pravo, Nizhnii Novgorod, 2017, pp. 100.
5. Musaelian M.F. Kvalifitsiruiushchie priznaki terroristicheskogo akta: tolkovanie, kvalifikatsiia, sovershenstvovanie (sravnitel'no-pravovoi analiz), *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia*, 2014, No. 1, pp. 97-98.
6. Denisova A.V. K voprosu o konkretizatsii v rossiiskom ugovnom prave, *Vestnik Volzhskogo universiteta im. V.N. Tatishcheva*, 2015, No. 2 (82), pp. 174.

# ON THE QUESTION OF STRUCTURE OF THE INSTRUMENT OF LEGISLATION (THE BELARUSIAN EXPERIENCE)

S. Vasilevich

*Sergei Vasilevich, Ph.D. in Law, Associate Professor at the Department of Constitutional Law of the Law Faculty of the Belarusian State University, Belarus, Minsk.*

*E-mail: sergey.workmail.135@gmail.com*

**Keywords:** *elements of the legal regulation, balancedness of the regulation, preamble of the regulation, structure of the code, general and special part of the code, sanctions.*

**Abstract.** *Issues of structure of legal regulations are given consideration in the paper. Mandatory attributes (type, name, and others) as well as structural elements (preamble, sections, chapters, items, sub-items, parts, paragraphs) of the regulation are mentioned. Attention is called to some problem aspects of structuring instruments of legislation. Special features of the structure of codified regulations are noted, consideration being focused on the Code of Administrative Offences of the Republic of Belarus. It is noted that, although the Code of Administrative Offences is specified as the single law on administrative offences, it contains many blanket provisions referring to other instruments of legislation. Thus, in fact, the Code of Administrative Offences does not fulfil its role as the 'single regulation'. The situation with the Criminal Code is similar. All this is also characteristic of Russian codified regulations. Looking forward, it would be reasonable to restrict the number of instruments of legislation making up the cluster of administrative & delictual laws or criminal laws, excluding the adoption of bylaws defining the offences, and to bring in balance the administrative and penal sanctions provided accordingly in the Code of Administrative Offences and the Criminal Code. In our opinion, some offences against constitutional rights and freedoms should be decriminalised, whereas appropriate chapters of the Code of Administrative Offences should be completed with new articles. It is also important to balance the time periods for bringing to criminal and administrative liability. A need to enhance the role of the preamble in regulations is emphasised. Bylaws should contain not only references to regulations of greater legal force on which they are based but also a brief analysis of the state of already regulated social relations and include the expected results from enacting the regulation. It will allow to improve the quality of drafts of regulations and strengthen the responsibility of their drafters for their preparation.*

## References

1. Tikhomirov Iu.A. Pravo: prognozy i riski. M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii: INFRA-M., 2015, 240 pp.
2. Avak'ian S.A. Konstitutsionnoe pravo Rossii: izbrannye stat'i, 2010-2016, Makhachkala, Izd-vo DGU, M. : Izd-vo Prospekt, 2016, 501 pp.
3. Gadzhiev G.A. Ontologiya prava: (kriticheskoe issledovanie iuridicheskogo kontsepta deistvitel'nosti): monografiya, G.A. Gadzhiev, M.: Norma: INFRA-M, 2014, 320 pp.
4. Obshchaya teoriya prava: uchebnoe posobie / V.A. Abramovich [i dr.], pod obshch. red. S.G. Drobiazko, S.A. Kalinina, Minsk: BGU, 2013, 416 pp.
5. Abramova A.I. Pravoprimenitel'naya praktika i ee vliyanie na razvitie zakonodatel'stva, Zhurnal rossiiskogo prava, 2015, No. 12, pp. 18-27.

## MONITORING THE STATE OF QUALITY OF MUNICIPAL LAW-MAKING

A. Rogovaia

*Anastasiia Rogovaia, Ph.D. in Sociology, 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*

**Keywords:** *municipal law-making, quality of the municipal regulation, juridical technique, monitoring, regional register of municipal rules and regulations, expert poll.*

**Abstract.** *Issues of the current state of municipal law-making in the Russian Federation are considered in the paper. An expert evaluation of the efficiency of municipal law-making is given based on sociological research, typical errors in the preparation and adoption of municipal regulations as well as the main problems in maintaining the registers of municipal regulations of subjects of the Russian Federation are identified. In conclusion, some lines of improvement of the municipal law-making process based on expert poll data are presented.*

#### References

1. Prudnikov A.S., Ivanchenko Iu.A. Demokratizatsiia normotvorchestva organov mestnogo samoupravleniia: voprosy teorii i praktiki, Iuridicheskaiia tekhnika, 2014, No. 18, pp. 357-360.
2. Astanin V.V. Dialektika sovremennogo sostoiianiia munitsipal'nogo pravotvorchestva, Rossiiskaia iustitsiia, 2016, No. 3, pp. 14-17.
3. Petrova L.I., Alborova E.Iu. Uchastie prokurorov sub'ektov Federatsii v pravotvorchestve regional'nykh organov gosudarstvennoi vlasti i organov mestnogo samoupravleniia, Zakonnost', 2013, No. 1.
4. Baranov I.N. Munitsipal'nyi pravotvorcheskii protsess: poniatie i stadii, Administrativnoe i munitsipal'noe pravo, 2015, No. 9, pp. 906-912.
5. Khudoikina T.V., Perepletchikov S.S. Voprosy zakonodatel'nogo zakrepleniia pravil iuridicheskoi tekhniki, Evraziiskaia advokatura, 2015, No. 5 (18), pp. 44-45.
6. Khyshiktuev O.V., Khobrakov D.Ts. O praktike vedeniia regional'nykh registrov munitsipal'nykh normativnykh pravovykh aktov, Munitsipal'naia sluzhba: pravovye voprosy, 2015, No. 4, pp. 6-8.
7. Mozzhenko I.I. Problemy registratsii munitsipal'nykh normativnykh pravovykh aktov, Biznes v zakone. Ekonomiko-iuridicheskii zhurnal, 2011, No. 1, pp. 17-19.

## FORMATION OF THE REGIME OF OPENNESS AND ACCESSIBILITY OF MUNICIPAL REGULATIONS CONSIDERING THEIR LEGAL NATURE

*O. Ron'zhina*

*Ol'ga Ron'zhina, Ph.D. in Law, Associate Professor at the Department of Constitutional, Administrative and Municipal Law of the Law Institute of the Siberian Federal University, Russian Federation, Krasnoyarsk.*

*E-mail: ronzhinakarimova@mail.ru*

**Keywords:** *local self-government, municipal authority, municipal legal regulation, legal regulation, municipal law-making, legal nature of local self-government, nature of municipal law-making, open municipality, legal information.*

**Abstract.** *The main approaches that have developed in the Russian doctrine as regards the legal nature of municipal law-making are analysed in the paper. The author points out essential flaws in the concept of authorised (delegated) municipal law-making. Based on the nature of local self-government it is concluded that municipal formations have an inalienable right to adopt regulations of legal nature. Municipal legal regulations are considered as an instrument for exercising public powers since it is presumed that a lack of right of the subject to adopt legal regulations correlates with its lack of public powers as such. The author emphasises that the principle of territorial jurisdiction of municipal legal regulations is a basic legal quality that fundamentally distinguishes them from local legal regulations issued by private non-governmental subjects.*

*The existing mechanism for ensuring openness and accessibility of municipal legal regulations is considered in the paper, the advantages and drawbacks of certain ways of disseminating legal information by local self-government bodies are mentioned. It is argued that the regime of transparency of municipal authorities, including publishing (promulgation) of regulations, should be comprehensive and include diversified ways of disseminating the content of municipal legal regulations and their drafts. The guarantees of the legal regime of openness and*

*accessibility of municipal legal regulations should allow receiving information about them, including by subjects that have no permanent residence (location) in the territory of the municipal formation. Proposals with a view to improve the laws establishing the procedure for the official publication (promulgation) of municipal legal regulations and maintenance of official websites of local self-government bodies to the extent of posting legal information are put forward. The author also considers it necessary to specify more precisely the composition and grouping of legal information to be electronically disseminated.*

### References

1. Astanin V.V. Dialektika sovremennogo sostoianiiia munitsipal'nogo pravotvorchestva, Rossiiskaia iustitsiia, 2016, No. 3, pp. 14-17.
2. Il'enko I.A. K voprosu o pravovom kachestve munitsipal'nykh pravovykh aktov (opyt Irkutskoi oblasti), Vestnik Instituta zakonodatel'stva i pravovoi informatsii im. M.M. Speranskogo, 2014, No. 1 (28), pp. 59-67.
3. Nadezhdin A. O momente vstupleniia v silu lokal'nogo normativnogo akta, EZh-Iurist, 2012, No. 20.
4. Ordina O.N. K voprosu o sovershenstvovanii pravotvorcheskoi deiatel'nosti munitsipal'nykh obrazovani, Munitsipal'naia sluzhba: pravovye voprosy, 2013, No. 3, pp. 5-8.
5. Inochkina N.V. Problema razgranicheniia poniatii "sanktsionirovannoe" i "delegirovanoe" pravotvorchestvo, Iuridicheskie nauki: problemy i perspektivy : Materialy mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii (Perm', mart 2012 g.), Perm', 2012, pp. 8-10.
6. Kozhevnikov V.V. Delegirovanoe zakonotvorchestvo: otechestvennyi i zarubezhnyi opyt, Sovremennoe pravo, 2016, No. 10, pp. 5-16.
7. Vanteeva N.V. Predely munitsipal'nogo pravovogo regulirovaniia: Nauchnoe i prakticheskoe izmereniia, Konstitutsionnoe pravo i politika: Sbornik materialov Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii: Iuridicheskii fakul'tet MGU imeni M.V. Lomonosova, 28-30 marta 2012 goda, S.A. Avak'ian, D.S. Agapov, N.I. Akuev i dr., otv. red. S.A. Avak'ian, M.: Iurist, 2012, 800 pp.
8. Khobrakov D.Ts. Zakonnost' munitsipal'nykh normativnykh pravovykh aktov kak ob'ekt teoreticheskogo issledovaniia, Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2016, No. 9, pp. 26-29.
9. Gritsenko E.V. V poiskakh utrachennykh idealov: rossiiskaia munitsipal'naia reforma i opyt Germanii, Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie, 2014, No. 6, pp. 17-43.
10. Ispen J. Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Carl Heymans Verlag, 2009.
11. Abrosimova D.A. K voprosu o sovershenstvovanii klassifikatora munitsipal'nykh normativnykh pravovykh aktov federal'nogo registra munitsipal'nykh normativnykh pravovykh aktov, Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2015, No. 11, pp. 45-48.
12. Khyshiktuev O.V., Khobrakov D.Ts. O praktike vedeniia regional'nykh registrov munitsipal'nykh normativnykh pravovykh aktov, Munitsipal'naia sluzhba: pravovye voprosy, 2015, No. 4, pp. 6-8.
13. Mikheev D.S. Informatsionnaia otkrytost' deiatel'nosti organov mestnogo samoupravleniia, Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, 2016, No. 10, pp. 64-68.

## ON THE DISCOVERY OF A SYSTEM OF PATTERNS OF INTELLECTUAL NATURE AND A JUSTIFICATION OF THE PHENOMENON OF INTELLECTUAL NATURE

*B. Leont'ev*

*Boris Leont'ev, Doctor of Science in Economics, Professor, Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Corresponding Member of the Prokhorov Academy of Engineering Sciences, Russian Federation, Moscow.*

*E-mail: info@sois.ru*

**Keywords:** *nature, inanimate, biological, intellectual, intellectual activity results, discovery, phenomenon, evolution, priority, development, ideosphere, integration, innovations, investigations.*

**Abstract.** *A report made by the author at the session of the Presidium of the Russian Academy of Natural Sciences on the 21st of February 2017 is presented in the paper. A systemic scientific justification is set forth in the report which allows to recognise the "intellectual nature" (term proposed by the author) as an independent natural phenomenon having its own specific laws, patterns, principles and effects of evolutionary development. Recognition of the phenomenon of intellectual nature as the third one after the inanimate and biological ones will eventually allow to integrate the entire system of social and technical knowledge on the common interdisciplinary basis of human abilities and intellectual activity results, will give the opportunity to carry out fundamental*

*research, register scientific discoveries, intensify innovative activities, and ensure a greater safety and comfort of the activities of subjects of intellectual nature.*

### References

1. Teoriia obshchestva. Fundamental'nye problemy. Sbornik, per. s nem., angl., vst. st. A.F. Filippova, M.: KANON-press-Ts, Kuchkovo pole, 1999.
2. Bol'shaia rossiiskaia entsiklopediia, tom 11, M.: Bol'shaia rossiiskaia entsiklopediia, 2008.
3. Bogdanov A.A. Tektologiya: Vseobshchaia organizatsionnaia nauka, Mezhdunarod. in-t A. Bogdanova, redkollegiya: V.V. Popkov i dr., M.: Finansy, 2003, 496 pp.
4. Iagodinskii V.N. Aleksandr Aleksandrovich Bogdanov (Malinovskii), 1873-1928, M.: Nauka, 2006, pp. 36-39, 54-56.
5. Bogdanov A.A. Kratkii kurs ekonomicheskoi nauki, SPb., 1897.
6. Vernadskii V.I. Trudy po filosofii estestvoznaniia, M.: Nauka, 2000.
7. Popper Karl Raimund, Znanie i psikhofizicheskaia problema: v zashchitu vzaimodeistviia, per. s angl., poslesl. I.V. Zhuravleva, M.: izd. LKI, 2008.
8. Kuznetsov O.L. Sistema "priroda-obshchestvo-chelovek": filosofia razvitiia cherez vzaimodeistviia, M.: RAEN, 2010.
9. Si Tszin'pin [Xi Jinping], O gosudarstvennom upravlenii, Pekin: Izdatel'stvo literatury na inostrannykh iazykakh, pervoe izdanie, 2014, pp. 172-178.
10. Leont'ev B.B. Fenomen intellektual'noi prirody, Bibliosfera, 2014, No. 3, pp. 90-96.
11. Leont'ev B.B. Intellektual'naia priroda kak osnova instituta intellektual'noi sobstvennosti, Ekonomicheskie strategii, 2014, pp. 104-111.
12. Leont'ev B.B., Leont'eva V.B. Intellektual'naia priroda moshennichestva i korruptsii: metody identifikatsii, profilaktiki i bor'by s nedugom, Monitoring pravoprimeneniia. 2013, No. 2, pp. 49-59.
13. Bergson A. Tvorcheskaia evoliutsiia, M.: KANON-press-Ts, Kuchkovo pole, 1999.
14. Porshnev B.F. O nachale chelovecheskoi istorii. (Problemy paleopsikhologii), pod red. B.A. Didenko, M.: FERI-V, 2006.
15. Bol'shoi entsiklopedicheskii slovar': filosofii, religii, ezoterizm, politekonomiia, gl. nauch. redakt. i sost. S.Iu. Solodovnikov, Mn.: MFTsP, 2002, p. 288.

## MONITORING THE ACTIVITY OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SPHERE OF RAISING LEGAL AWARENESS OF THE POPULATION IN 2016

*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 under the Ministry of Justice of the Russian Federation", Russian Federation, Moscow.*

*E-mail: 9150610614@mail.ru*

**Keywords:** *public legal education, legal consciousness, government programme, free legal aid, day of legal aid to children, education, children's trust line, awareness-raising events, informing, less protected population groups.*

**Abstract.** *Ways to exercise the powers of subjects of the Russian Federation to raise legal awareness and conduct public legal education of the population in 2016 are considered in the paper. The formation of legal culture of the population and legal consciousness of citizens are tasks which are to be solved by various social institutions, public authorities, authorities of subjects, public associations and non-profit organisations. Implementation of raising legal awareness measures depends in large part on due and timely law-making activities of public authorities of the Russian Federation and its subjects. Monitoring of events in the sphere of legal awareness-raising in 2016 organised for population groups of different social status and age is carried out in the paper. A need for disseminating legal awareness-raising information in printed media as well as through the Internet is considered.*



## References

1. Atagimova E. I., Makarenko G.I. Pravovoe prosveshchenie: problemy i puti resheniia, Monitoring pravoprimereniia, 2015, No. 1, pp. 64-68.
2. Makarenko D.G. Mekhanizm formirovaniia doveriia obshchestva k institutam gosudarstvennoi vlasti, Chernye dyry v Rossiiskom zakonodatel'stve, 2015, No. 5, pp. 5-7.
3. Atagimova E. I., Makarenko G.I. Sostoianie i problemy okazaniia besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi naseleniiu, Monitoring pravoprimereniia, 2015, No. 2, pp. 52-58.
4. Makarenko G.I., Mikhalevich V.V. Distantionnoe okazanie iuridicheskikh uslug naseleniiu cherez sozdanie vsrossiiskogo biuro spravedlivosti, Monitoring pravoprimereniia, 2012, No. 4, pp. 6-11.

## PRIORITIES OF INFORMATION SOCIETY DEVELOPMENT IN RUSSIA: LEGAL SUPPORT

*O. Rybakov*

*Oleg Rybakov, Doctor of Science in Law, Professor, Acting Head of the Department of Theory of Legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Russian Federation, Moscow.*

*E-mail: theory@izak.ru, ryb.oleg13@yandex.ru*

**Keywords:** *legal regulation, national interests, information security, information society, knowledge society, development strategy.*

**Abstract.** *Issues of legal support of strategic national priorities of information society development in Russia are examined in the paper. The topicality of the subject is justified, the priorities are studied in their relation to the national interests, the main principles of information society development in Russia, and the formation of knowledge society which is the goal of implementation of the "Strategy of information society development in the Russian Federation for 2017-2030". The study of priorities is carried out using strategic documents and regulations allowing to provide legal support for information society development. The principles of information society development are analysed as the basic condition, together with the strategic goal of implementing the priorities. The conclusion is justified that further law monitoring is needed with a view to preserve the strategic reference points in the field of information and information relationships which implies enhancing the role of law and legal mechanisms for this process. It is shown that the purpose, priorities based on national interests, and principles collectively contribute to the formation of the national model of information society, knowledge society.*

## References

1. Lopatin V. N. Problemy informatsionnoi bezopasnosti i riski intellektual'noi sobstvennosti v tsifrovoi ekonomike, Informatsionnoe pravo, 2017, No. 2, pp. 8-16.
2. Kartskhiia A.A. Intellektual'naia sobstvennost' v kiberprostranstve: novye usloviia pravoprimereniia, Monitoring pravoprimereniia, 2017, No. 1, pp. 50-52.
3. Poliakova T. A. Bazovye printsipy kak osnovnye nachala pravovogo obespecheniia informatsionnoi bezopasnosti, Trudy instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk, 2016, No. 3 (55), pp. 17-40.
4. Troian (Fadeeva) N.A. Informatsionnye resursy Miniusta Rossii i ikh informatsionnaia bezopasnost', Monitoring pravoprimereniia, 2016, No. 4, pp. 64-68.
5. Tereshchenko L.K., Tiunov O.I. Informatsionnaia bezopasnost' organov ispolnitel'noi vlasti na sovremennom etape, Zhurnal rossiiskogo prava, 2015, No. 8 (224), pp. 100-109.
6. Chubukova S.G. Strategii razvitiia informatsionnogo obshchestva i napravleniia razvitiia zakonodatel'stva, Pravovaia informatika, 2017, No. 2, pp. 67-72.
7. Bachilo I. L. Poniatiinyi apparat informatsionnogo prava i sistema obespecheniia informatsionnoi bezopasnosti, Trudy instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk, 2016, No. 3 (55), pp. 5-16.
8. Atagimova E.I., Ramazanova I.M., Nekotorye aspekty zakonodatel'nogo urovnia obespecheniia informatsionnoi bezopasnosti v Rossiiskoi Federatsii, Pravovaia informatika, 2014, No. 2, pp. 14-19.

# THE MODERN APPROACH AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF LEGAL LITERACY AND LEGAL CONSCIOUSNESS OF CITIZENS

*N. Troian (Fadeeva)*

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

*E-mail: n-fadeeva@yandex.ru*

**Keywords:** *legal awareness-raising, legal culture, law, population, free legal aid, events, public order, public legal education, level of awareness of citizens, sociological poll, personality formation.*

**Abstract.** *Issues of organisational and methodological support of raising legal culture and legal consciousness of citizens are considered in the paper, illustrations are given of a positive experience of holding events aimed at raising legal literacy and public legal education in some regions of the Russian Federation. The results of a sociological poll carried out at a social poll service, the poll questions being: level of awareness of citizens about their rights and sources for obtaining legal information by citizens, are presented. Data on citizens in the regions of the Russian Federation who received free legal aid, on holding the All-Russian day of legal aid to children and mass legal awareness-raising events held in the regions of the Russian Federation in 2016 are presented, also presented is an express analysis of those events carried out in the course of their monitoring. The paper presents a coverage of successful projects carried out in a number of educational institutions in the field of legal and civic education and related to the formation of legal space in school, and contains an extensive overview of federal and regional-level regulations in this field.*

## References

1. Andrianov M.S., Artemov V.V. Organizatsiia i metodicheskoe obespechenie raboty organov prokuratury po pravovomu prosveshcheniiu, Vestnik Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii, 2014, No. 3 (41), pp. 62.
2. Zin N.V., Afanasev D.A. Pravovoe prosveshchenie naseleniia kak neot'emlemyi element pravovoi kul'tury, Aktual'nye problemy pravovogo prosveshcheniia i vospitaniia naseleniia. Materialy nauchno-prakticheskoi konferentsii, 2016 g.
3. Iudina N.V. Organizatsiia deiatel'nosti organov gosudarstvennoi vlasti po pravovomu prosveshcheniiu naseleniia, Sovremennoe obshchestvo, obrazovanie i nauka. Sbornik nauchnykh trudov po materialam mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii 30 noiabria 2016 g., pp. 117.
4. Atagimova E.I. Pravovoe prosveshchenie i preduprezhdenie molodezhnoi prestupnosti, Monitoring pravoprimeneniia, 2015, No. 4 (17), pp. 16-22.
5. Atagimova E.I., Makarenko G.I. Pravovoe prosveshchenie: problemy i puti resheniia, Monitoring pravoprimeneniia, 2015, No. 1 (14), pp. 64-68.
6. Savichev A.A. Problemy razvitiia pravovoi kul'tury naseleniia na urovne mestnogo samoupravleniia, Monitoring pravoprimeneniia, 2014, No. 4 (13), pp. 55-58.

## LAW ENFORCEMENT OF OPEN DATA CONSIDERING INFORMATION SECURITY REQUIREMENTS

*A. Markov*

*Aleksei Markov, Doctor of Science in Technology, Certified Information Systems Security Professional (CISSP), member of the Expert Council under the Government of the Russian Federation, Russian Federation, Moscow.*

*E-mail: a.markov@bmstu.ru*

**Keywords:** *publicly available information, open government data, open government, Digital Russia, open technologies, public information systems, integrity, accessibility, confidentiality, information security, web application security.*

**Abstract.** *The issue of existence of a contradiction between information security requirements and requirements for government data openness is considered in the paper. A classification of public (open access) data and open government data is given. Publicly available data sources which can be used in information security management are cited. The completeness and sufficiency of measures taken for the protection of open resources in public information systems in Russia are shown. A conclusion is made on the sufficiency and completeness of taxonomies in the field of web resource security. A comparative analysis of some open data Internet portals is given. Problem issues of using open data in the field of information security are noted and some ways to solve them are pointed out.*

## References

1. Koznov D.V., Andreeva O., Nikula U., Maglyas A., Muromtsev D.I., Radchenko I. A Survey of Open Government Data in Russian Federation. In: IC3K 2016 – Proceedings of the 8th International Joint Conference on Knowledge Discovery, Knowledge Engineering and Knowledge Management 8, 2016, pp. 173-180.
2. Styrin E., Luna-Reyes L.F., Harrison T.M. Open Data and Open Government: from Abstract Principles to Institutionalized Practices, in: Proceedings of the 17th Annual International Conference on Digital Government Research – Internet Plus Government: New Opportunities to Solve Public Problems, 2016, pp. 76-85, DOI: <http://dx.doi.org/10.1145/2912160.2912161>.
3. Tauberer J. Open Government Data: 2nd Ed. Kindle Edition, 2014, 206 pp.
4. Maksimenkova O.V., Podbel'skii V.V. Praktika ispol'zovaniia otkrytykh dannykh v kurse "Programmirovaniye" obrazovatel'noi programmy bakalavriata "Programmnaia inzheneriia", Obrazovanie i nauka, 2016, No. 10, pp. 107-121, DOI: <http://dx.doi.org/10.17853/1994-5639-2016-10-107-121>.
5. Doroveev A.V., Markov A.S., Tsirlov V.L. Social Media in Identifying Threats to Ensure Safe Life in a Modern City, Communications in Computer and Information Science, 2016, v. 674, pp. 441-449, DOI: [http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-49700-6\\_44](http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-49700-6_44).
6. Bodrik A. Kiberbezopasnost' otkrytykh dannykh kak predposylka ustoychivogo razvitiia tsifrovoi ekonomiki, PC Week/RE, 2016, No. 20(919), 22 noiabria 2016 g., 1 p.
7. Mendel T., Blanton T.S., Wadham J., et al., National Security and Open Government: Striking the Right Balance, preface by Alasdair Roberts, Campbell Public Affairs Institute, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, 2003, 224 pp.
8. Scassa T. Privacy and Open Government. Future Internet, 2014, vol. 6, no. 2 (Open Government Meets Social Data), pp. 397-413, DOI: <http://dx.doi.org/10.3390/fi6020397>.
9. Radchenko I., Sakoyan A. The View on Open Data and Data Journalism: Cases, Educational Resources and Current Trends, Communications in Computer and Information Science, 2014, v. 436, pp. 47-54.
10. Markov A.S., Tsirlov V.L., Barabanov A.V. Metody otsenki nesootvetstviia sredstv zashchity informatsii, pod. red. A.S. Markova, M.: Radio i svyaz', 2012, 192 pp.
11. Barabanov A., Markov A. Modern Trends in the Regulatory Framework of the Information Security Compliance Assessment in Russia Based on Common Criteria, in: ACM International Conference Proceeding Series 8, Ser. Proceedings of the 8th International Conference on Security of Information and Networks, SIN 2015, 2015, pp. 30-33, DOI: <http://dx.doi.org/10.1145/2799979.2799980>.
12. Barabanov A.V., Lavrov A.I., Markov A.S., Polotnianshchikov I.A. Issledovanie atak tipa "mezhsaitovaia poddelka zaprosov", Voprosy kiberbezopasnosti, 2016, No. 5 (18), pp. 43-50.
13. Kabanov Iu.A., Kariagin M.E. "Neobitaemye ostrova" otkrytosti: problemy otkrytykh gosudarstvennykh dannykh v Rossii, Politicheskaiia ekspertiza: POLITEKS, 2015, t. 11, No. 4, pp. 38-51.
14. Begtin I.V. Temnaia storona otkrytosti dannykh, Indeks bezopasnosti, 21 (2015), No. 3 (osen'), pp. 135-140.
15. Volkov A.I., Reingol'd L.A. Otkrytye dannye: problemy i resheniia, Prikladnaia informatika, 2014, No. 3 (51), pp. 5-12.
16. Zabornikov A.E. Otkrytye dannye: riski i problemy informatsionnoi bezopasnosti, Nauchno-metodicheskii elektronnyi zhurnal Kontsept, 2017, tom 39 (mai), pp. 3881-3885.
17. Kuntsevich S.S., Gedranovich A.B. Perspektivy razvitiia elektronnykh gosudarstvennykh uslug v respublike Belarus', Aktual'nye problemy nauki XXI veka, 2015, No. 4, pp. 36-41.
18. Samykbaeva L.A. Otkrytye dannye kak faktor ekonomicheskogo razvitiia strany, M. Ryskulbekov atyndagy Kyrgyz ekonomikal'nykh universitetinin kabarlary, 2016, No. 2, pp. 160-162.
19. Khokhlov Iu.E. Elektronnoe gosudarstvennoe upravlenie v stranakh SNG, Informatsionnoe obshchestvo, 2016, No. 4-5, pp. 81-91.
20. Viktorova N.G., Iablokov D.Iu. Otkrytye dannye v nalogooblozhenii: otechestvennaia i zarubezhnaia praktika primeneniia, Izvestiia Ural'skogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta, 2016, No. 2 (64), pp. 21-30.

# ДОКЛАД

## о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2016 год

**Ключевые слова:** Конституционный Суд, ЕСПЧ, профессиональное образование, охрана недр, экология, водные ресурсы, социальная поддержка, регулирование тарифов.

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

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

DOI: [10.21681/2412-8163-2017-3-108-131](https://doi.org/10.21681/2412-8163-2017-3-108-131)

### Введение

В 2016 году федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечена реализация Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 “О мониторинге правоприменения в Российской Федерации” (далее - Указ № 657).

Мониторинг правоприменения проведен в соответствии с планом мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2016 год, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2015 г. № 1664-р (далее - план мониторинга).

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

Обобщенные данные о состоянии правоприменения оценивались в соответствии с методикой осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от

19 августа 2011 г. № 694 “Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации” (далее - методика), по установленным в методике показателям.

Федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом поступающих в процессе мониторинга правоприменения данных оперативно принимались меры, направленные на устранение недостатков, выявленных в законодательстве Российской Федерации и правоприменительной практике.

С учетом правоприменительной практики в докладе содержатся предложения о необходимости принятия нормативных правовых актов Российской Федерации, о мерах по повышению эффективности правоприменения и противодействия коррупции.

### Мониторинг выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации

В соответствии с Указом № 657 Минюст России во взаимодействии с Конституционным Судом Российской Федерации, палатами Федерального Собрания Российской Федерации, Аппаратом Правительства Российской Федерации, а также с федеральными органами исполнительной власти осуществляет мониторинг правоприменения в целях выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, в связи с которыми необходимы принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодатель-

ных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

С 1 января 1992 г. по 20 августа 2017 г. Конституционным Судом Российской Федерации принято 215 постановлений, в соответствии с которыми признаются не соответствующими Конституции Российской Федерации отдельные положения федеральных законов и федеральному законодательству надлежит исходя из требований Конституции Российской Федерации и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации внести соответствующие изменения в нормативные правовые акты Российской Федерации, в том числе в 2016 году - 21 постановление, за истекший период 2017 года - 11.

За период с 1992 года исполнено 184 постановления, в том числе в 2016 году - 18, за истекший период 2017 года - 14 (приложение № 1).

По состоянию на 20 августа 2017 г. требуют выполнения 30 постановлений. Из них по 19 постановлениям соответствующие законопроекты внесены Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Государственная Дума) либо поддержаны проекты федеральных законов, разработанные иными субъектами права законодательной инициативы (приложение № 2). Федеральными органами исполнительной власти ведется работа по реализации 11 постановлений (приложение № 3).

## **Мониторинг выполнения постановлений Европейского Суда по правам человека**

В соответствии с Указом № 657 Минюстом России в 2016 году продолжено осуществление мониторинга правоприменения в целях выполнения постановлений Европейского Суда по правам человека (далее - Европейский Суд), в связи с которыми необходимы принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

В период с 1 января 2016 г. по 15 июня 2017 г. завершена работа по совершенствованию законодательства Российской Федерации в связи с пилотным постановлением Европейского Суда от 1 июля 2014 г. по делу “Герасимов и другие против Российской Федерации” (Gerasimov and Others v. Russia), жалобы № 29920/05, № 3553/06, № 18876/10, № 61186/10, № 21176/11, № 36112/11, № 36426/11, № 40841/11, № 45381/11, № 55929/11, № 60822/11, а также в связи с пилотным постановлением Евро-

пейского Суда от 15 января 2009 г. по делу “Бурдов против Российской Федерации (№ 2)” (Burdiv v. Russia), жалоба № 33509/04, и 255 постановлений Европейского Суда, объединенными в группу дел “Тимофеев” (Timofeyev), 95 постановлениями Европейского Суда, входящими в группу дел “Кормачева” (Kormacheva), и 70 постановлениями Европейского Суда, входящими в группу дел “Смирнова” (Smirnova) (приложение № 4).

В связи с рядом постановлений Европейского Суда в настоящее время продолжается работа по внесению изменений в законодательство Российской Федерации (приложение № 5).

На рассмотрении в Государственной Думе находятся 6 законопроектов, разработанных с учетом выводов Европейского Суда, указанных в ряде постановлений, объединенных в группу дел “Гарабаев” (Garabayev), в постановлении от 19 февраля 2013 г. по делу “Ефимова против Российской Федерации” (Yefimova v. Russia), жалоба № 39786/09; в пилотном постановлении от 10 января 2012 г. по делу “Ананьев и другие против Российской Федерации” (Ananyev and Others v. Russia), жалобы № 42525/07 и № 60800/08; в постановлении от 18 апреля 2013 г. по делу “Агеевы против Российской Федерации” (Ageyev v. Russia), жалоба № 7075/10; в постановлении от 30 июня 2015 г. по делу “Хорошенко против Российской Федерации” (Horoshenko v. Russia), жалоба № 41418/04.

В настоящее время федеральные органы исполнительной власти продолжают работу по подготовке проектов нормативных правовых актов в рамках исполнения постановления Европейского Суда от 28 октября 2003 г. по делу “Ракевич против Российской Федерации” (Rakevich v. Russia), жалоба № 58973/00; постановлений, объединенных в группы дел “Ваньян” (Vanyan), “Царенко” (Tsarenko), “Гладышева” (Gladysheva), “Ким” (Kim), пилотного постановления от 10 января 2012 г. по делу “Ананьев и другие против Российской Федерации” (Ananyev and Others v. Russia), жалобы № 42525/07 и № 60800/08.

В целях дальнейшей реализации предложений по исполнению решений Европейского Суда (доклады Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2013 - 2015 годы) предлагается продолжить работу:

Минюста России, МВД России, ФСИН России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации по вопросам:

соответствия международным стандартам и практике Европейского Суда обновленного стан-

дарта отрасли ПР 78.01.0024-2016 “Правила стандартизации. Автомобили оперативно-служебные для перевозки подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений”, утвержденного МВД России 8 августа 2016 г. (далее - стандарт отрасли ПР 78.01.0024-2016);

о необходимости внесения изменений и дополнений в Инструкцию по служебной деятельности специальных подразделений уголовно-исполнительной системы по конвоированию, утвержденную приказом Минюста России и МВД России от 24 мая 2006 г. № 199дсп/369дсп (зарегистрирован Минюстом России 7 июля 2006 г., № 8094), и в стандарт отрасли ПР 78.01.0024-2016 либо о подготовке новых нормативных правовых актов в части приведения условий перевозки в соответствие с международными стандартами;

создания эффективного национального компенсаторного средства правовой защиты от нарушений, связанных с необеспечением надлежащих условий перевозки, в рамках реализации 32 постановлений, объединенных в подгруппу дел “Гулиев” группы дел “Калашников”, в том числе 17 постановлений, вынесенных в 2016 году и первом полугодии 2017 года (пункт 3 приложения № 5);

Минюста России, Минфина России, МВД России, ФССП России во взаимодействии с Верховным Судом Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации - по дальнейшей проработке основных подходов к решению вопроса, касающегося установления оснований и порядка возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) суда (судьи), а также определения подведомственности и подсудности соответствующих дел, в целях реализации постановления Европейского Суда от 13 декабря 2011 г. по делу “Васильев и Ковтун против Российской Федерации” (Vasilyev and Kovtun v. Russia), жалоба № 13703/04 (пункт 7 приложения № 5);

Минюста России, ФСИН России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации - по вопросу достаточности принятых мер по реализации рекомендаций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в Постановлении от 19 апреля 2016 г. № 12-П “По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. по делу “Анчугов и Гладков против России” в связи с запросом Министрства юстиции Российской Федерации” путем принятия Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 323-ФЗ “О внесении изменений в Уголовный

кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности” или необходимости осуществления дальнейших законодательных реформ в целях реализации постановления Европейского Суда от 4 июля 2013 г. по делу “Анчугов и Гладков против Российской Федерации” (Anchugov and Gladkov v. Russia), жалобы № 11157/04 и № 15162/05 (пункт 12 приложения № 5);

МВД России, Минюста России, ФСБ России во взаимодействии с Верховным Судом Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации - по подготовке проектов федеральных законов, предусматривающих внесение изменений в статью 9 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ “Об оперативно-розыскной деятельности” в части закрепления нормы о возможности обжалования в суд судебного решения, разрешающего проведение до возбуждения уголовного дела оперативно-разыскных мероприятий, затрагивающих конституционные права граждан (в случаях, когда лицу стало известно о существовании такого разрешения), конкретизации оснований и порядка судебного рассмотрения соответствующих материалов, уточнения понятия “мотивированности” постановлений, выносимых руководителем органа, осуществляющего оперативно-разыскную деятельность, и судьей в связи с проведением оперативно-разыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан, а также изменений в Кодекс административного судопроизводства (далее - КАС РФ) в целях урегулирования порядка судебного рассмотрения материалов об ограничении конституционных прав граждан при проведении оперативно-разыскных мероприятий в случаях, когда такие мероприятия проводятся за рамками уголовного судопроизводства, в целях реализации постановления Европейского Суда от 18 сентября 2014 г. по делу “Аванесян против Российской Федерации” (Avanesyan v. Russia), жалоба № 41152/06 (пункт 13 приложения № 5);

Минюста России, Минздрава России, ФСБ России, ФСИН России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации - по проработке вопроса о необходимости внесения изменений в уголовное, уголовно-процессуальное законодательство, а также в законодательство в сфере охраны здоровья для реализации постановления Европейского Суда от 18 июня 2015 г. по делу “Яиков против Российской Федерации” (Yaikov v. Russia), жалоба № 39317/05 (пункт 14 приложения № 5);

Минюста России, ФСИН России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации - по вопросу достаточности предлагаемых в проектах федеральных законов № 156203-7 “О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации” (в части предоставления свиданий осужденным, отбывающим наказание в строгих условиях либо на строгом режиме) и № 191636-7 “О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации” (далее - УИК РФ) и необходимости (в случае их принятия) внесения дальнейших изменений в статьи 125 и 127 УИК РФ, а также корреспондирующих норм в Правила внутреннего распорядка исправительных учреждений, утвержденные приказом Минюста России от 16 декабря 2016 г. № 295 (зарегистрирован Минюстом России 26 декабря 2016 г., № 44930), в рамках реализации постановления Европейского Суда от 30 июня 2015 г. по делу “Хорошенко против Российской Федерации” (Horoshenko v. Russia), жалоба № 41418/04 (пункт 15 приложения № 5);

Минобрнауки России, Минюста России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации - по дальнейшей разработке проекта федерального закона о внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации в части предоставления лицам, не являющимся родственниками ребенка, но заботившимся о нем длительное время, права на общение с ребенком, если того требуют интересы ребенка и между ними установилась прочная эмоциональная связь, для исполнения постановления Европейского Суда от 16 июля 2015 г. по делу “Назаренко против Российской Федерации” (Nazarenko v. Russia), жалоба № 39438/13 (пункт 16 приложения № 5);

Минюста России, МВД России, ФСБ России, Минкомсвязи России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации - по проработке вопроса о необходимости внесения изменений в Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ “Об оперативно-розыскной деятельности”, КАС РФ, федеральные законы от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ “О персональных данных”, от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ “О связи” и другие нормативные правовые акты о совершенствовании правоприменительной практики, в том числе путем усиления контроля и надзора за функционированием системы технических средств по обеспечению функций оперативно-разыскных мероприятий, за проведением оперативно-разыскных мероприятий, а также издания в связи с этим ведомственных правовых актов в связи с постановлением Европейского Суда

от 4 декабря 2015 г. по делу “Роман Захаров против Российской Федерации” (Roman Zakharov v. Russia), жалоба № 47143/06 (пункт 18 приложения № 5).

По результатам мониторинга правоприменения за 2016 год предлагается организовать работу:

Минюста России, МВД России во взаимодействии с Верховным Судом Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации - по проработке вопроса о необходимости внесения изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) и законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях или в Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ “О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации”, корреспондирующих выводам Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда, устанавливающих возможность предоставления бесплатной юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в случаях, когда обусловленная привлечением к такой ответственности степень реального вторжения в конституционные права и свободы данного лица сопоставима с мерами уголовно-правового воздействия, для реализации постановления Европейского Суда от 19 ноября 2015 г. по делу “Михайлова против Российской Федерации”, жалоба № 46998/08 (пункт 17 приложения № 5);

МВД России, Минюста России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации - по подготовке проектов федеральных законов, направленных на внесение изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ “Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних” в части закрепления дополнительных процессуальных гарантий для лиц, которые не достигли возраста уголовной ответственности и в отношении которых осуществляются проверки и задержания в связи с сообщением о совершении ими преступлений, принимаются решения о помещении их в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей и специальные учебно-воспитательные учреждения открытого и закрытого типа (не в связи с избранием меры пресечения в рамках расследования уголовного дела, а по другим основаниям), в рамках реализации постановления Европейского Суда от 23 марта 2016 г. по делу “Блохин против Российской Федерации” (Blokhin v. Russia), жалоба № 47152/06 (пункт 21 приложения № 5);

Минюста России, МВД России, ФСИН России во взаимодействии с Верховным Судом Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации - по проработке вопроса о необходимости внесения изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (далее - ГПК РФ) и КАС РФ в части обязательного рассмотрения судами вопроса о необходимости личного участия в гражданском и административном судопроизводстве истца, находящегося под стражей или в местах лишения свободы, исходя из характера дела, необходимости личных показаний истца и его желания участвовать в процессе, с принятием мотивированного решения и заблаговременного уведомления о нем соответствующего лица, а также в части дополнительной регламентации более широкого использования судами возможностей видеоконференцсвязи; о совершенствовании правоприменительной практики в целях создания необходимых условий для реализации права лишенных свободы лиц на участие в судебных заседаниях по гражданским и административным делам (применительно ко всем органам, задействованным в соответствии с российским законодательством в обеспечении соответствующих прав) в целях реализации постановления Европейского Суда от 16 февраля 2016 г. по делу "Евдокимов и другие против России" (Yevdokimov and Others v. Russia), жалобы № 27236/05, № 44223/05, № 53304/07, № 40232/11, № 60052/11, № 76438/11, № 14919/12, № 19929/12, № 42389/12, № 57043/12, № 67481/12 (пункт 19 приложения № 5);

МВД России, Минюста России, Минздрава России, Роспотребнадзора во взаимодействии с Верховным Судом Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации - по разработке проекта федерального закона, предусматривающего распространение сферы действия норм Федерального закона от 30 декабря 2015 г. № 438-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части права иностранных граждан и лиц без гражданства, страдающих заболеванием, вызываемым вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекцией), на пребывание и проживание в Российской Федерации" на лиц, в отношении которых решения о нежелательности пребывания, депортации и отказе в предоставлении вида на жительство по мотиву их ВИЧ-положительного статуса были приняты до вступления в силу данного Федерального закона и остались неисполненными, а также закрепление обязанности федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации политики и нормативно-правовому

регулированию в сфере миграции, по отмене соответствующих решений, в целях реализации постановления Европейского Суда от 15 марта 2016 г. по делу "Новрук и другие против Российской Федерации" (Novruk and Others), жалобы № 31039/11, № 48511/11, № 76810/12, № 14618/13, № 13817/14 (пункт 20 приложения № 5);

Минюста России, МВД России, МЧС России, Минобороны России, ФССП России, ФСБ России, Минздрава России, Минприроды России, Минкомсвязи России, Минсельхоза России, Минтранса России, Минтруда России, ФНС России, ФТС России, Росреестра, Минэнерго России, Роспотребнадзора во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации - по проработке вопроса о создании механизма, который обеспечит достаточные гарантии беспристрастности судов, рассматривающих дела об административных правонарушениях путем включения стороны обвинения (представителя прокуратуры или других государственных органов) в процессы с устными слушаниями или принятия иных надлежащих мер в рамках реализации постановления Европейского Суда от 20 сентября 2016 г. по делу "Карелин против Российской Федерации" (Karelin v. Russia), жалоба № 926/08 (пункт 22 приложения № 5).

### **Мониторинг правоприменения по отраслям законодательства Российской Федерации**

В результате осуществления мониторинга правоприменения установлено, что во исполнение указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики", № 598 "О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения", № 599 "О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки", № 600 "О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг", № 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" практически по всем обозначенным в них направлениям приняты необходимые нормативные правовые акты.

За период с мая 2012 года по август 2017 года принято более 2,1 тыс. нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в сферах здравоохранения, образования, социальной политики, государственного управления. Наиболее динамично развивалось законодательство Россий-



ской Федерации по вопросам предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронном виде и через многофункциональные центры, образования, жилищного строительства, повышения качества предоставления жилищно-коммунальных услуг, государственной гражданской службы, совершенствования оказания медицинской помощи населению, обеспечения граждан лекарственными средствами, развития пенсионной системы.

Во исполнение федеральных законов, регулирующих указанные правоотношения, в большинстве случаев приняты указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

По результатам анализа правоприменительной практики оперативно разрабатывались проекты нормативных правовых актов. С 1 января 2016 г. органами государственной власти Российской Федерации принято 127 нормативных правовых актов в сферах архивного дела, развития территорий опережающего социально-экономического развития, рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, перевозки пассажиров автомобильным транспортом, банковской деятельности.

Кроме того, продолжается работа по подготовке проектов нормативных правовых актов, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики (приложения № 10, 11).

## Здравоохранение

В соответствии с пунктом 1 плана мониторинга Минздравом России, иными федеральными органами исполнительной власти (в рамках компетенции), высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия федеральных законов от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ “Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака”, от 22 декабря 2014 г. № 429-ФЗ “О внесении изменений в Федеральный закон “Об обращении лекарственных средств”, иных федеральных законов, а также подзаконных нормативных правовых актов, принятых во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 598 “О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохране-

ния” (далее - Указ Президента Российской Федерации № 598).

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации во исполнение Указа Президента Российской Федерации № 598 приняты 32 федеральных закона, а также 211 подзаконных нормативных правовых актов (приложение № 6).

Вместе с тем при анализе правоприменительной практики по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт “б” пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы 38 положений федеральных законов, регулирующих вопросы в сфере здравоохранения, а также одно положение постановления Правительства Российской Федерации от 23 июля 2016 г. № 716 “О порядке формирования перечня лекарственных препаратов для медицинского применения, в отношении которых устанавливаются требования к объему тары, упаковке и комплектности, перечня лекарственных препаратов для ветеринарного применения, в отношении которых устанавливаются требования к объему тары, и определения таких требований” (приложения № 8, 9).

В ходе проведения анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт “ж” пункта 8 методики) установлено следующее.

В целях повышения качества медицинских услуг, эффективности управления в сфере здравоохранения на основе использования информационно-телекоммуникационных технологий в сфере охраны здоровья граждан, а также информированности населения по вопросам ведения здорового образа жизни, профилактики заболеваний, получения медицинской помощи, качества обслуживания в медицинских организациях принят Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 242-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам применения информационных технологий в сфере охраны здоровья”, предусматривающий создание единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения, а также возможность оказания медицинской помощи с применением телемедицинских технологий, выдачи рецептов на лекарственные препараты в форме электронного документа.

Продолжается работа по противодействию обороту фальсифицированных, недоброкачественных и контрафактных лекарственных средств. В

течение последних 5 лет количество изымаемых из обращения недоброкачественных лекарственных средств составило около 1 процента всех серий лекарственных средств, поступивших в обращение. Однако несмотря на снижение количества выявленных фальсифицированных лекарственных средств за указанный период примерно в 2 раза, проблема обеспечения эффективного контроля качества лекарственных аппаратов продолжает оставаться крайне актуальной, поскольку наличие недоброкачественных препаратов в обороте представляет угрозу жизни и здоровью граждан.

Для обеспечения поставок потребителям качественных, эффективных и безопасных лекарственных препаратов путем защиты легального оборота от фальсифицированных и контрафактных лекарственных средств, а также лекарственных средств, не отвечающих установленным требованиям к качеству, эффективности и безопасности, планируется внедрить на территории Российской Федерации федеральную государственную информационную систему мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения от производителя до пациента, покупателя (конечного потребителя) с использованием контрольных (идентификационных) знаков для целей идентификации лекарственных препаратов для медицинского применения.

Для достижения этих целей предлагается наделить Правительство Российской Федерации полномочиями на утверждение: характеристик контрольного (идентификационного) знака, порядка его нанесения, а также требований к структуре и формату информации, которую содержат контрольные (идентификационные) знаки; порядка создания, развития, ведения, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации системы мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения, ее оператора; порядка взаимодействия с иными государственными информационными системами; порядка внесения информации о лекарственных препаратах для медицинского применения в систему мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения и состава вносимой информации; особенностей внедрения системы мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения в отношении лекарственных препаратов для медицинского применения, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов.

Для урегулирования данных вопросов Правительством Российской Федерации в Государственную Думу внесены проекты федеральных законов

№ 231634-7 “О внесении изменений в Федеральный закон “Об обращении лекарственных средств” и № 231630-7 “О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях” (приложение № 10).

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

## **Архивное дело**

В соответствии с пунктом 2 плана мониторинга Росархивом, Минобрнауки России, Минкомсвязью России, Минстроем России, Роспатентом, иными федеральными органами исполнительной власти (в рамках компетенции), высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального закона от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ “Об архивном деле в Российской Федерации” (далее - Федеральный закон № 125-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации приняты один федеральный конституционный закон, 4 федеральных закона, а также 5 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Федерального закона № 125-ФЗ (приложение № 6).

Вместе с тем при анализе правоприменительной практики по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт “б” пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы 2 положения Федерального закона № 125-ФЗ и одно положение Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 219-ФЗ “О внесении изменений в Федеральный закон “Об актах гражданского состояния” (приложение № 9).

В ходе проведения анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт “ж” пункта 8 методики) установлено следующее.

Согласно части 10 статьи 23 Федерального закона № 125-ФЗ при ликвидации негосударственных организаций образовавшиеся в процессе их деятельности и включенные в состав Архивного

фонда Российской Федерации архивные документы, документы по личному составу, а также архивные документы, сроки временного хранения которых не истекли, передаются на хранение в соответствующий государственный или муниципальный архив.

При этом законодательством Российской Федерации не установлены критерии выбора государственного или муниципального архива, в который должны передаваться документы ликвидируемой негосударственной организации.

На практике выбор такого архива целесообразно осуществлять по территориальному принципу с учетом особенностей организации архивного дела в каждом субъекте Российской Федерации, связанных с их географическим положением, плотностью населения.

В связи с этим предлагается в части 10 статьи 23 Федерального закона № 125-ФЗ предусмотреть, что указанные выше документы передаются в архив, определяемый в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации.

Частью 3 статьи 23 Федерального закона № 125-ФЗ установлено, что негосударственные организации обеспечивают отбор и передачу в упорядоченном состоянии в государственные и муниципальные архивы находящихся в их владении архивных документов, отнесенных к федеральной собственности, собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности, с правом возмещения произведенных на эти цели расходов за счет средств соответственно федерального бюджета в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, бюджета субъекта Российской Федерации в порядке, установленном органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, и бюджета муниципального образования в порядке, установленном органом местного самоуправления.

Между тем в соответствии с частями 4 и 6 статьи 23 Федерального закона № 125-ФЗ архивные документы, отнесенные к федеральной собственности, собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности, могут оказаться во владении негосударственной организации только в упорядоченном состоянии. Таким образом, необходимость упорядочивания таких архивных документов и возмещения расходов на эти цели отсутствует.

В связи с этим предлагается в части 3 статьи 23 Федерального закона № 125-ФЗ исключить норму о возмещении расходов негосударственных организаций на упорядочивание архивных документов.

При изучении практики применения по показателю коллизии норм права (подпункт “з” пункта 8 методики) выявлено следующее.

В соответствии с частью 2 статьи 19 Федерального закона № 125-ФЗ документы Архивного фонда Российской Федерации не входят в состав имущества организаций, осуществляющих их хранение.

Вместе с тем абзац второй статьи 26 Основ законодательства Российской Федерации о культуре устанавливает, что документы Архивного фонда Российской Федерации, находящиеся в оперативном управлении государственных (муниципальных) учреждений культуры, подлежат отнесению к особо ценному движимому имуществу таких учреждений.

Указанную коллизию предлагается урегулировать путем исключения из абзаца второго статьи 26 Основ законодательства о культуре слов “документов Архивного фонда Российской Федерации”.

Согласно подпункту “б” пункта 1 части 3 статьи 4 Федерального закона № 125-ФЗ к полномочиям муниципального образования в области архивного дела относится хранение, комплектование, учет и использование архивных документов и архивных фондов муниципальных предприятий.

Однако пункт 3 статьи 28 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ “О государственных и муниципальных унитарных предприятиях” устанавливает, что при ликвидации унитарного предприятия документы, предусмотренные пунктом 1 данной статьи, передаются на хранение в государственный архив в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В связи с этим предлагается в пункте 3 статьи 28 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ “О государственных и муниципальных унитарных предприятиях” предусмотреть возможность передачи на хранение документов ликвидируемого унитарного предприятия в муниципальный архив.

Разработку проекта федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”, направленного на решение проблем, выявленных по результатам мониторинга правоприменения, планируется поручить Росархиву с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти (пункт 7 приложения № 12).

В соответствии с частью 4 пункта 4 статьи 8 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” не может быть ограничен доступ к информации, накапливаемой в открытых фондах архивов.

Вместе с тем статьей 25 Федерального закона № 125-ФЗ установлены нормы, ограничивающие доступ к архивным документам, содержащим сведения о личной и семейной тайне гражданина, его частной жизни, а также сведения, создающие угрозу его безопасности.

Для решения данного вопроса планируется поручить Росархиву с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти разработать проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в части исключения запрета на ограничение доступа к информации, накапливаемой в открытых фондах архивов (пункт 8 приложения № 12).

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

## **Образование и наука**

В соответствии с пунктом 3 плана мониторинга Минобрнауки России, иными федеральными органами исполнительной власти (в рамках компетенции), высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 273-ФЗ), иных федеральных законов, а также подзаконных нормативных правовых актов, принятых во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» (далее - Указ Президента Российской Федерации № 599).

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации во исполнение Указа Президента Российской Федерации № 599 приняты 13 федеральных законов, а также 394 подзаконных нормативных правовых акта (приложение № 6).

Вместе с тем при анализе правоприменительной практики по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не

реализованы 6 положений Федерального закона № 273-ФЗ (приложение № 9).

В ходе проведения анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) установлено следующее.

В целях создания и функционирования научно-технологических центров принят Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», реализация которого позволит установить на территории инновационных научно-технологических центров особый правовой режим осуществления деятельности, создать необходимую инфраструктуру в целях обеспечения благоприятных условий для реализации приоритетных направлений развития науки, техники и технологий, расширить доступ граждан и юридических лиц к участию в перспективных, коммерчески привлекательных научных и научно-технических проектах.

В соответствии с частью 2 статьи 4 Федерального закона от 2 мая 2015 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статьи 11 и 73 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» федеральные государственные образовательные стандарты профессионального образования, утвержденные до дня вступления в силу указанного Федерального закона, подлежат приведению в соответствие с установленными требованиями в течение одного года.

В связи с этим издано 42 приказа Минобрнауки России, касающихся федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования, 87 проектов федеральных государственных образовательных стандартов среднего профессионального образования проходят процедуру общественного обсуждения и 34 проекта - находятся на экспертизе в Национальном совете при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям.

В настоящее время Федеральный закон № 273-ФЗ не содержит четкого разграничения таких категорий обучающихся, как инвалиды и обучающиеся с ограниченными возможностями здоровья, в связи с чем в правоприменительной практике возникают проблемы в реализации инвалидами прав в сфере образования, предоставляемых лицам с ограниченными возможностями здоровья.

В целях повышения государственных гарантий обеспечения прав на образование и предоставление помощи в обучении лицам с физическими,

психическими, интеллектуальными, сенсорными и другими нарушениями предлагается инвалидов (ребенка-инвалида) отнести к лицам с ограниченными возможностями здоровья в случае подтверждения заключением психолого-медико-педагогической комиссии наличия у инвалида (ребенка-инвалида) физических, психических, интеллектуальных, сенсорных и (или) других нарушений, обуславливающих его особые образовательные потребности, препятствующих получению образования без создания специальных условий.

Также необходимо перечень специальных условий для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья, установленный статьей 79 Федерального закона № 273-ФЗ, дополнить услугами тьютора и услугами по переводу русского жестового языка (сурдопереводу, тифлопереводу, тифлосурдопереводу) и наделить Минобрнауки России полномочиями по утверждению порядка предоставления указанных услуг.

Кроме того, во исполнение подпункта "г" пункта 2 перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам форума Общероссийского общественного движения "НАРОДНЫЙ ФРОНТ "ЗА РОССИЮ" "Качественное образование во имя страны" от 15 декабря 2014 г. № Пр-2876 предлагается наделить Минобрнауки России и Минтруд России полномочиями по утверждению порядка и условий взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, осуществляющих образовательную деятельность, с общественными объединениями инвалидов по вопросам получения образования лицами с ограниченными возможностями здоровья и инвалидами.

Для урегулирования данных вопросов Минобрнауки России разрабатывается проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" в части регулирования вопросов образования лиц с инвалидностью и ограниченными возможностями здоровья" (приложение № 10).

В настоящее время отмечается необходимость использования механизма целевого приема для кадрового обеспечения организаций оборонно-промышленного комплекса и государственных корпораций. В связи с этим Минобрнауки России разрабатывается проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" в части целевого приема и целевого обучения", предусматривающий включение в перечень организаций, в интересах которых осуществляется целевой прием, организаций, входящих в сводный реестр организаций оборонно-промышленного комплекса, а также акционерных обществ, акции которых находят-

ся в собственности или в доверительном управлении государственной корпорации, и акционерных обществ, в которых государственная корпорация имеет возможность влиять на решения, принимаемые этими акционерными обществами.

Одновременно в целях совершенствования механизма целевого приема, обеспечения предоставления мер социальной поддержки обучающемуся и трудоустройства выпускника предлагается заключать единый договор о целевом приеме и обучении (вместо заключаемых в настоящее время договора о целевом приеме и договора о целевом обучении), а также предусмотреть возможность участия в заключении указанного договора четвертой стороны - организации, в которую будет осуществлено трудоустройство гражданина после завершения обучения (приложение № 10).

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

### **Территории опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации**

В соответствии с пунктом 4 плана мониторинга Минвостокразвития России, Минфином России, Минэкономразвития России, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, а также субъектов Российской Федерации, на территориях которых находятся моногорода с наиболее сложным социально-экономическим положением, проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ "О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 473-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 2 федеральных закона, а также 43 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Федерального закона № 473-ФЗ (приложение № 6).

Вместе с тем при анализе правоприменительной практики по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей

юридической силы (подпункт “б” пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы 3 положения Федерального закона № 473-ФЗ и одно положение постановления Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2015 г. № 390 “О порядке передачи управляющей компании, осуществляющей функции по управлению территорией опережающего социально-экономического развития, на праве собственности или аренды находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, зданий, строений и сооружений, расположенных на территории опережающего социально-экономического развития, и порядке распоряжения такими земельными участками, зданиями, строениями и сооружениями, а также объектами инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития” (приложения № 8, 9).

*Справочно: В целях реализации Федерального закона № 473-ФЗ по решению Правительства Российской Федерации созданы 17 территорий опережающего социально-экономического развития на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в Дальневосточный федеральный округ (за исключением Магаданской области), и 17 - в монопрофильных муниципальных образованиях Российской Федерации (моногородах) (5,3 процента общего числа моногородов, включенных в перечень распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 1398-р).*

По инициативе Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О свободном порте Владивосток» с 1 января 2016 г. предусмотрена возможность создания на территориях закрытых административно-территориальных образований территории опережающего социально-экономического развития.

*Справочно: В 2017 году создана территория опережающего социально-экономического развития в закрытом административно-территориальном образовании г. Сарове Нижегородской области.*

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 января 2017 г. № 119 «Об управляющей компании, осуществляющей функции по управлению территориями опережающего социально-экономического развития, созданными на территориях закрытых административно-территориальных образований

(за исключением Дальневосточного федерального округа), в которых расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», определена управляющая компания для осуществления функции по управлению территориями опережающего социально-экономического развития, созданными на территориях закрытых административно-территориальных образований (за исключением Дальневосточного федерального округа), в которых расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

*Справочно: В Реестре резидентов территории опережающего социально-экономического развития по состоянию на 7 июня 2017 г. зарегистрированы 129 резидентов на Дальнем Востоке, 24 резидента в моногородах.*

В ходе проведения анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) установлено следующее.

В целях совершенствования условий ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности на территории опережающего социально-экономического развития Минвостокразвития России в Правительство Российской Федерации внесен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» и иные законодательные акты Российской Федерации» (приложение № 10).

Для совершенствования режима пониженных страховых взносов в государственные внебюджетные фонды и предоставления налоговых льгот для резидентов территории опережающего социально-экономического развития Минвостокразвития России разрабатывается проект федерального закона «О внесении изменений в статью 427 Налогового кодекса Российской Федерации», принятие которого позволит устанавливать преференции исключительно в отношении создаваемых или модернизируемых рабочих мест или модернизируемых мощностей (приложение № 10).

В настоящее время законодательством Российской Федерации не предусмотрено право юридических лиц с государственным участием заключать контракты на закупки товаров, работ, услуг с резидентами территории опережающего социально-экономического развития на долгосрочной основе с предоставлением преференций. В связи с этим Минвостокразвития России разрабатывается

проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», наделяющий Правительство Российской Федерации правом устанавливать особенности осуществления отдельными заказчиками закупок товаров, работ, услуг у резидентов территории опережающего социально-экономического развития, а также полномочием на утверждение перечня конкретных заказчиков, которые имеют право осуществлять закупки товаров, работ, услуг у резидентов территории опережающего социально-экономического развития без проведения конкурса или аукциона (закупка у единственного поставщика), и перечня резидентов территории опережающего социально-экономического развития, у которых указанные заказчики имеют право осуществлять закупки товаров, работ, услуг без проведения конкурса или аукциона (приложение № 10).

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

### **Рынок сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия**

В соответствии с пунктом 5 плана мониторинга Минсельхозом России, Россельхознадзором, Росгидрометом, Минфином России, ФАС России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в пределах действия федеральных законов от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (далее - Федеральный закон № 264-ФЗ), от 25 июля 2011 г. № 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» (далее - Федеральный закон № 260-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации приняты 3 федеральных закона, а также 17 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией федеральных законов № 264-ФЗ и № 260-ФЗ (приложение № 6).

С учетом правоприменительной практики в целях эффективного регулирования рынка сельскохозяйственной продукции в части осуществле-

ния государственных закупочных и товарных интервенций принято постановление Правительства Российской Федерации от 5 октября 2016 г. № 1003 «Об утверждении Правил приобретения сельскохозяйственной продукции у сельскохозяйственных товаропроизводителей в процессе проведения государственных закупочных интервенций и ее реализации» (далее - Правила), которым определены порядок и условия приобретения сельскохозяйственной продукции у сельскохозяйственных товаропроизводителей в процессе проведения государственных закупочных интервенций и ее реализации.

При изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы одно положение Федерального закона № 260-ФЗ, а также 6 положений Правил (приложения № 8, 9).

В ходе проведения анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) установлено следующее.

В настоящее время в соответствии с Федеральным законом № 264-ФЗ и Правилами при приобретении в рамках государственных закупочных интервенций сельскохозяйственной продукции для составления запасов федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции не урегулирован вопрос о субъекте права собственности на приобретаемую сельскохозяйственную продукцию.

Для решения данного вопроса Минсельхозом России разрабатывается проект федерального закона «О внесении изменений в статью 14 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства», которым предлагается дополнить статью 14 Федерального закона № 264-ФЗ частью 8, устанавливающей право собственности Российской Федерации на запасы интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, формируемого в рамках государственных закупочных интервенций (приложение № 10).

В результате мониторинга правоприменения установлено, что предусмотренный частью 2 статьи 8 Федерального закона № 260-ФЗ ограничительный перечень сельскохозяйственных рисков (событий), при страховании которых осуществляется оказание государственной поддержки, не способствует повышению эффективности страховой защиты интересов сельскохозяйственных товаропроизводителей, а также увеличению числа лиц, участвую-

щих в страховании сельскохозяйственных культур и сельскохозяйственных животных с привлечением средств государственной поддержки.

В связи с этим Минсельхозом России разрабатывается проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства», направленного на расширение перечня сельскохозяйственных рисков (событий), при страховании которых осуществляется оказание государственной поддержки (приложение № 10).

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

### **Обеспечение доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг**

В соответствии с пунктом 6 плана мониторинга Минстроем России, иными федеральными органами исполнительной власти (в рамках компетенции), высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия федеральных законов от 30 декабря 2012 г. № 291-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования тарифов в сфере электроснабжения, теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения», от 7 июня 2013 г. № 123-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и статью 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», от 20 апреля 2014 г. № 80-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации», от 21 июля 2014 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования», от 21 июля 2014 г. № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 8 марта 2015 г. № 48-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О содействии развитию жилищного строительства» и отдельные законодательные акты Рос-

сийской Федерации», от 29 июня 2015 г. № 176-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 13 июля 2015 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», иных федеральных законов, а также подзаконных нормативных правовых актов, принятых во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» (далее - Указ Президента Российской Федерации № 600).

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации № 600 приняты 31 федеральный закон, а также 95 подзаконных нормативных правовых актов (приложение № 6).

Вместе с тем при анализе правоприменительной практики по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы одно положение Градостроительного кодекса Российской Федерации, 2 положения Жилищного кодекса Российской Федерации (далее - ЖК РФ), одно положение Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 225-ФЗ «О содействии развитию и повышению эффективности управления в жилищной сфере и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», 3 положения Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», одно положение постановления Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» (приложения № 8, 9).

В ходе проведения анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) установлено следующее.

В целях обеспечения прав граждан и защиты их имущества, установления эффективного механизма защиты прав участников долевого строительства и повышения гарантий такой защиты принят Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 218-ФЗ «О публично-правовой компании по защите прав граждан - участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодатель-



ные акты Российской Федерации», предусматривающий деятельность некоммерческой организации по защите прав граждан - участников долевого строительства, формирование компенсационного фонда долевого строительства, за счет средств которого будет осуществляться выплата возмещения участникам долевого строительства в случае признания арбитражным судом застройщика банкротом.

Для обеспечения дальнейшего развития жилищного строительства нуждается в совершенствовании правовое регулирование деятельности единого института развития в жилищной сфере.

В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» аукционы на право заключения договоров аренды земельного участка для целей строительства в электронной форме не проводятся. Для обеспечения доступности и прозрачности их проведения предлагается предусмотреть порядок проведения таких аукционов в электронной форме.

Для стимулирования деятельности жилищно-строительных кооперативов необходимо исключить возможность получения членами жилищно-строительных кооперативов, которые строят самостоятельно объекты индивидуального жилищного строительства, земельного участка в собственности до момента ввода объектов в эксплуатацию. Кроме того, предлагается предусмотреть возможность отказа единого института развития в жилищной сфере от договора безвозмездного пользования земельным участком, заключаемого с жилищно-строительным кооперативом, в случае, если жилищно-строительным кооперативом в течение 3 лет не получено разрешение на строительство предусмотренных договором многоквартирных домов, жилых домов в границах земельного участка, переданного в безвозмездное пользование жилищно-строительному кооперативу. Требуется однозначного правового регулирования вопроса паев жилищно-строительных кооперативов.

В целях повышения доступности жилья для всех граждан вне зависимости от уровня доходов предлагается использовать предусмотренные законодательством Российской Федерации механизмы по стимулированию строительства «стандартного жилья», а также отменить термин «жилье экономического класса».

Для решения указанных вопросов Правительством Российской Федерации внесены в Государственную Думу проекты федеральных законов № 185240-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О содействии развитию жилищного строительства» и отдельные законодательные акты Рос-

сийской Федерации» и № 185319-7 «О признании утратившим силу пункта 3 статьи 558 Гражданского кодекса Российской Федерации» (приложение № 10).

По результатам анализа практики соблюдения управляющими организациями лицензионных требований при осуществлении предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами выявлена необходимость повышения эффективности лицензионного контроля. В связи с этим предлагается наделить органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие региональный государственный жилищный надзор, полномочием по рассмотрению дел об административных правонарушениях за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, а также осуществление указанной деятельности без лицензии.

Кроме того, в ЖК РФ целесообразно изменить формы проведения торгов по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом с конкурса на аукцион в электронной форме, а также дополнить ЖК РФ основанием для проведения внеплановой проверки - поступление указания Главного государственного жилищного инспектора Российской Федерации в случае поступления соответствующего поручения Правительства Российской Федерации.

Для урегулирования указанных вопросов Правительством Российской Федерации в Государственную Думу направлены поправки к проекту федерального закона № 82843-7 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» (в части совершенствования правового регулирования отношений в сфере управления многоквартирными домами), внесенному в Государственную Думу Законодательным Собранием Ростовской области (приложение № 10).

По результатам мониторинга выявлена необходимость решения вопроса неплатежей за жилищно-коммунальные услуги в многоквартирных домах. Особая актуальность этой проблемы связана с тем, что размер задолженности в сфере жилищно-коммунального хозяйства, включая задолженность населения по оплате жилищно-коммунальных услуг, управляющих и ресурсоснабжающих организаций перед другими поставщиками коммунальных услуг, превысил 1 трлн. рублей и продолжает увеличиваться. В целях изменения системы отношений по поставке коммунальных ресурсов в многоквартирные дома в новой модели предлагается предусмотреть, что договоры ресурсоснабжения будут заключаться ресурсоснабжающими организациями по типовой форме, утверж-

даемой Правительством Российской Федерации, непосредственно с собственниками помещений в многоквартирном доме, в случае если они примут такое решение на общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме, либо ресурсоснабжающая организация в одностороннем порядке откажется от договора ресурсоснабжения, заключенного с лицом, осуществляющим деятельность по управлению многоквартирным домом. При этом основанием для такого отказа является признанная им или подтвержденная решением суда задолженность перед ресурсоснабжающей организацией по оплате по такому договору в размере, равном или превышающем 2 среднемесячные величины обязательств по его оплате.

В связи с этим на рассмотрении Государственной Думы находится внесенный депутатами проект федерального закона № 207460-7 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» (о переходе к новым договорным отношениям между собственниками помещений в многоквартирных домах и ресурсоснабжающими организациями) (приложение № 10).

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

### **Перевозка пассажиров**

В соответствии с пунктом 7 плана мониторинга Минтранс России, Ространснадзором, МВД России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в пределах действия Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ), КоАП РФ, федеральных законов от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее - Федеральный закон № 196-ФЗ), от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта», постановления Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 112 «Об утверждении Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом», приказа Минтранса России от 15 января 2014 г. № 7 «Об утверждении Правил обеспечения безопасности перевозок пассажиров и грузов автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом и Перечня мероприятий по подготовке работников юриди-

ческих лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих перевозки автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, к безопасной работе и транспортных средств к безопасной эксплуатации» (зарегистрирован Минюстом России 5 июня 2014 г., № 32585), а также иных подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации приняты 9 федеральных законов, а также 22 подзаконных нормативных правовых акта (приложение № 6).

Вместе с тем при анализе правоприменительной практики по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы одно положение Федерального закона № 196-ФЗ и одно положение постановления Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», одно положение постановления Правительства Российской Федерации от 11 октября 2016 г. № 1028 «О сфере деятельности, в которой при осуществлении закупок устанавливается порядок определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и федеральном органе исполнительной власти, устанавливающим такой порядок» (приложения № 8, 9).

В ходе проведения анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) установлено следующее.

В настоящее время наиболее распространенным из действующих видов внеуличного транспорта является метрополитен. Наряду с ним существуют монорельсовый транспорт, подвесные канатные дороги транспортные, фуникулеры транспортные (наземные канатные дороги транспортные), которые позволяют разгрузить автомобильные дороги и обеспечить безопасность, комфорт и ритмичность перевозок.

Вместе с тем правовое регулирование вопроса функционирования внеуличного транспорта отсутствует.

Учитывая, что организация внеуличного транспорта характеризуется целым рядом особенностей, не позволяющих применять по отношению к нему положения законодательства Российской Федерации, регулирующие деятельность железнодорожного транспорта, Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 17179-7 «О внеуличном транспорте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (приложение № 10). Принятие указанного законопроекта позволит установить правовые условия функционирования внеуличного транспорта и основы организации транспортного обслуживания населения внеуличным транспортом в Российской Федерации, урегулировать отношения, возникающие между перевозчиками и пассажирами при оказании услуг по перевозке внеуличным транспортом, а также определить особенности регулирования труда отдельных категорий работников внеуличного транспорта.

В соответствии с Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее - Федеральный закон № 99-ФЗ) деятельность по регулярным перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек, подлежит лицензированию (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется по заказам либо для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя).

Вместе с тем Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предусмотрен уведомительный порядок для начала осуществления предпринимательской деятельности по предоставлению услуг по перевозкам пассажиров и багажа по заказам автомобильным транспортом.

Вследствие отсутствия единообразных требований к перевозчикам отмечена тенденция к увеличению рынка нелегальных пассажирских перевозок, появлению незаконной конкуренции на наиболее востребованных маршрутах между перевозчиками, оказывающими услуги по заказу и осуществляющими регулярные перевозки.

На практике перевозчики во избежание исполнения лицензионных требований, предусмотренных Федеральным законом № 99-ФЗ, подают заявления об аннулировании действия лицензии и переходят к осуществлению регулярных перевозок под видом заказных.

При этом предусмотренные КоАП РФ составы административных правонарушений на транспорте не позволяют в полной мере пресечь незаконные регулярные перевозки пассажиров, выполняемые под видом заказных и для собственных нужд.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 1 июля 2016 г. № Пр-1277 в целях создания комплексной системы контроля (надзора) в сфере пассажирских перевозок автомобильным транспортом Минтрансом России внесен в Правительство Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования лицензирования деятельности по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек», в соответствии с которым предлагается исключить возможность предоставления услуг по перевозке автомобильным транспортом пассажиров и багажа в уведомительном порядке без получения лицензии (приложение № 10).

Кроме этого, с целью совершенствования законодательства Российской Федерации с учетом правоприменительной практики принят Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 277-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном». Указанным законом уточняется ряд понятий, в частности, понятий «перевозчик» и «страховщик», во избежание неоднозначности определения лица, у которого возникает обязанность заключить договор обязательного страхования, конкретизируется перечень имущества пассажира, в случае причинения вреда которому во время перевозки выплачивается страховое возмещение. Для соблюдения баланса интересов страховщика, страхователя и потерпевшего законом также определяются особенности расторжения, изменения или прекращения договора обязательного страхования, случаи возврата страхователю части уплаченной страховщику страховой премии в связи с расторжением договора обязательного страхования. В целях развития экономических механизмов повышения безопасности перевозок законом уточняются основания для регрессных требований страховщика к перевозчику, причинившему возмещенный страховщиком вред.

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в

нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

## **Социальная политика**

В соответствии с пунктом 8 плана мониторинга Минтрудом России, иными федеральными органами исполнительной власти (в рамках компетенции), высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в части действия Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (далее - Указ Президента Российской Федерации № 597), а также принятых во исполнение его федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации во исполнение Указа Президента Российской Федерации № 597 приняты 40 федеральных законов, а также 125 подзаконных нормативных правовых актов (приложение № 6). В принятых нормативных правовых актах урегулированы вопросы, связанные с оплатой труда работников бюджетной сферы, разработки и утверждения профессиональных стандартов, системы независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, развития пенсионной системы.

Кроме того, приказами Минтруда России утверждены более 1 тыс. профессиональных стандартов, затрагивающих такие сферы экономики, как машиностроение, энергетика, nanoиндустрия, сельское хозяйство, космическая отрасль, атомная промышленность, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение и ряд других.

Вместе с тем при анализе правоприменительной практики по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы одно положение Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле», одно положение Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ «О накопительной пенсии», 2 положения Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», 3 положения Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах», одно положение постановления Прави-

тельства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» (приложения № 8, 9).

В ходе проведения анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) установлено следующее.

В целях дальнейшего развития системы независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, в соответствии с пунктом 1 перечня поручений (№ Пр-1001ГС от 24 мая 2017 г.) по итогам совместного заседания Государственного Совета Российской Федерации и Комиссии при Президенте Российской Федерации по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации, определенных Президентом Российской Федерации, состоявшегося 4 мая 2017 г., Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 231361-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования и социального обслуживания и признании утратившей силу статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования».

Для повышения значимости результатов независимой оценки качества оказания услуг проектом федерального закона предусматриваются введение для высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации обязанности представлять в орган законодательной власти субъекта Российской Федерации публичный отчет о результатах независимой оценки качества предоставления услуг организациями социальной сферы, наделение федеральных органов исполнительной власти полномочиями по мониторингу в части организации и проведения указанной независимой оценки качества, включение результатов независимой оценки качества в систему оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти, высших должностных лиц субъектов Российской Фе-

дерации, руководителей организаций социальной сферы. В целях предотвращения конфликта интересов при проведении независимой оценки качества предлагается наделить Общественную палату Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации полномочиями по формированию общественных советов по проведению независимой оценки качества предоставления услуг организациями социальной сферы и утверждению их состава (приложение № 10).

При изучении практики применения по показателю коллизии норм права (подпункт «з» пункта 8 методики) выявлено следующее.

Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 347-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» закрепил обязательное установление предельного уровня соотношения среднемесячной заработной платы руководителей, их заместителей, главных бухгалтеров государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, территориальных фондов обязательного медицинского страхования, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, формируемой за счет всех источников финансового обеспечения и рассчитываемой за календарный год, и среднемесячной заработной платы работников таких фондов, учреждений, предприятий (без учета заработной платы соответствующего руководителя, его заместителей, главного бухгалтера).

Вместе с тем постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2008 г. № 583 «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных, автономных и казенных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых осуществляется на основе единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений» распространяется не на все федеральные государственные учреждения. В частности, под его действие не попадают учреждения, работники которых оплачиваются по системам оплаты труда, отличным от единой тарифной сетки, а также учреждения, учредителями которых являются государственные корпорации.

В целях установления для всех федеральных государственных учреждений предельного соотношения среднемесячной заработной платы их руководителей, заместителей руководителей, главных бухгалтеров и среднемесячной заработной платы их работников Минтрудом России подготовлен со-

ответствующий проект постановления Правительства Российской Федерации (приложение № 11).

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

## **Банковская деятельность**

В соответствии с пунктом 9 плана мониторинга Минфином России и Минэкономразвития России проведен мониторинг правоприменения в части действия федеральных законов от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (далее - Федеральный закон № 395-1), от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее - Федеральный закон № 127-ФЗ), от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 177-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации приняты 16 федеральных законов, а также 12 подзаконных нормативных правовых актов (приложение № 6).

Во всех случаях, установленных федеральными законами № 395-1, № 127-ФЗ, № 177-ФЗ, приняты необходимые нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и Центрального банка Российской Федерации.

В целях обеспечения сохранности информации, отражаемой кредитными организациями в электронных базах данных, принят Федеральный закон от 5 апреля 2016 г. № 88-ФЗ «О внесении изменений в статьи 24 и 40<sup>1</sup> Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и Федеральный закон «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», расширяющий перечень оснований для направления Банком России в кредитную организацию требования о создании и передаче на хранение в Банк России резервных копий электронных баз данных.

Указанными основаниями являются: принятие решения о введении ограничения и (или) запрета на осуществление кредитной организацией отдельных операций; введение запрета на привлечение во вклады денежных средств физических лиц и открытие банковских счетов физических лиц;

возникновение оснований для осуществления мер по предупреждению банкротства кредитной организации; принятие решения о направлении в кредитную организацию представителей Банка России и государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» в целях проведения анализа финансового положения кредитной организации.

По результатам мониторинга правоприменения в сфере банковской деятельности в целях упрощения механизма создания компаний малого и среднего бизнеса была выявлена необходимость ускорения и упрощения процедуры открытия счетов, а также снижения бумажного документооборота между кредитными организациями, налоговыми органами и их клиентами.

В целях решения вышеуказанных задач были приняты федеральные законы от 23 июня 2016 г. № 191-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и статью 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и от 3 июля 2016 г. № 241-ФЗ «О внесении изменений в статью 86 части первой Налогового кодекса Российской Федерации». Данные федеральные законы предусматривают возможность открытия счетов юридическому лицу и индивидуальному предпринимателю без его личного присутствия (присутствия его представителя), право использовать при идентификации клиента сведения в форме электронного документа, подписанного его усиленной квалифицированной электронной подписью, а также право использовать для подтверждения сведений, полученных в ходе идентификации, информацию из реестров налоговых органов и иных информационных систем органов государственной власти Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов, в том числе полученную в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью.

В целях совершенствования банковского надзора в части необходимости получения более надежной информации о финансовом состоянии заемщика, а также о ценности предмета залога для создания кредитной организацией резервов (фондов) для покрытия возможных убытков принят Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 362-ФЗ «О внесении изменений в статьи 72 и 73 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и статью 33 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», наделяющий Банк России правом проведения экспертизы предмета залога, принятого кредитной организацией в качестве обеспечения по ссуде,

включающей установление фактического наличия предмета залога и его осмотр, правового статуса предмета залога, а также суждение о стоимости предмета залога, выносимого на основании федеральных стандартов оценки.

В соответствии с абзацем четвертым подпункта «а» пункта 4 статьи 1 и частью 6 статьи 8 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 189-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О кредитных историях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» было установлено, что с 1 января 2017 г. указание в титульной части кредитной истории страхового номера индивидуального лицевого счета гражданина Российской Федерации (далее - СНИЛС) становится обязательным. Вместе с тем ряд категорий граждан, в том числе самозанятые граждане, а также граждане, которые находятся на ведомственном пенсионном обеспечении (военнослужащие, судьи и т.д.), вправе не иметь СНИЛС. Кроме того, кредитные организации не располагают информацией о СНИЛС в отношении значительной части клиентов. Таким образом, вышеуказанная обязанность не могла быть надлежащим образом исполнена.

Учитывая изложенное и в целях недопущения возможности возникновения правовой неопределенности принят Федеральный закон от 28 декабря 2016 г. № 468-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О кредитных историях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», исключающий обязанность источников формирования кредитной истории и пользователей кредитных историй указывать СНИЛС в титульной части кредитной истории, сохранив право включения СНИЛС в кредитную историю при условии его указания субъектом кредитной истории.

В целях совершенствования порядка осуществления платежей с использованием мобильного телефона принят Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 288-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предоставляющий возможность осуществлять платежи с корпоративных мобильных счетов, а также в ряде случаев отменяющий обязанность абонентов и пользователей услугами связи дополнительно подтверждать согласие на совершение однотипных платежей.

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

## Совершенствование системы государственного управления

В соответствии с пунктом 10 плана мониторинга Минэкономразвития России, Минюстом России, Минкомсвязью России, Минтрудом России, Минфином России, иными федеральными органами исполнительной власти, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального конституционного закона от 8 июня 2015 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», КАС РФ, федеральных законов от 25 июня 2012 г. № 94-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 28 июля 2012 г. № 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна», от 3 декабря 2012 г. № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 30 декабря 2012 г. № 295-ФЗ «О внесении изменений в статьи 22 и 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 7 июня 2013 г. № 113-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения информационной открытости саморегулируемых организаций», от 7 июня 2013 г. № 116-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 2 июля 2013 г. № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов», от 2 апреля 2014 г. № 53-ФЗ «О внесении изменений в статью 60<sup>1</sup> Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 31 декабря 2014 г. № 509-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», иных федеральных законов, а также нормативных правовых актов Президента Российской Федера-

ции, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, принятых во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (далее - Указ Президента Российской Федерации № 601).

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации во исполнение Указа Президента Российской Федерации № 601 приняты один федеральный конституционный закон, 55 федеральных законов, а также 1209 подзаконных нормативных правовых актов (приложение № 6).

Вместе с тем при анализе правоприменительной практики по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано 2 положения Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», 2 положения Указа Президента Российской Федерации от 1 марта 2017 г. № 96 «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа» (приложения № 7, 8).

При осуществлении анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) установлено следующее.

По состоянию на июль 2017 г. в перечне государственных услуг и контрольно-надзорных функций федеральных органов исполнительной власти, органов государственных внебюджетных фондов, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», для которых должны быть разработаны административные регламенты и информация о которых должна быть размещена в Федеральном реестре государственных и муниципальных услуг (функций), содержится информация о 632 государственных услугах. По информации Минэкономразвития России, федеральными органами исполнительной власти утверждены административные регламенты по предоставлению 558 государственных услуг.

Вместе с тем до сих пор не утверждены 74 административных регламента по предоставлению государственных услуг. Из них наибольшее количество административных регламентов необходимо утвердить Росреестру, Россельхознадзору, Росрыболовству, Росжелдору, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». Для

обеспечения предоставления государственных услуг Правительством Российской Федерации планируется поручить федеральным органам исполнительной власти обеспечить принятие в полном объеме административных регламентов предоставления государственных услуг.

В целях расширения практики предоставления через многофункциональные центры государственных услуг по государственной регистрации отдельных актов гражданского состояния Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 169353-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной регистрации некоторых актов гражданского состояния в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг» (приложение № 10).

Для обеспечения возможности предоставления гражданам государственных услуг независимо от места их жительства и места пребывания в пределах Российской Федерации Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 185313-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (приложение № 10).

В настоящее время отсутствует возможность у физических и юридических лиц осуществлять платежи за предоставление государственных и муниципальных услуг непосредственно через многофункциональные центры.

В связи с этим Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 206211-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в части установления возможности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг осуществлять прием денежных средств от заявителей) (приложение № 10).

В целях совершенствования системы предоставления государственных и муниципальных услуг через многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 217713-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в части закрепления возможности предоставления в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг несколь-

средством подачи заявителем единого заявления», предусматривающий возможность подачи заявителем в многофункциональный центр комплексного запроса о предоставлении двух и более государственных или муниципальных услуг (приложение 10).

При изучении практики применения по дополнительному показателю избыточности требований при предоставлении государственной услуги (пункт 11 методики) выявлено следующее.

В соответствии с пунктом 1 статьи 26 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» лица, вступающие в брак, должны при подаче заявления в электронной форме с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» прикладывать к заявлению скан-копии документов, подтверждающих личность и расторжение предыдущего брака. Данное требование является избыточным, поскольку Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» предусматривает необходимость предъявления оригиналов указанных документов при личной явке лиц, вступающих в брак, в орган записи актов гражданского состояния.

В целях исключения необходимости представления одновременно с заявлением в электронной форме скан-копий документов Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 207049-7 «О внесении изменений в статью 26 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» (приложение № 10).

В сфере реформирования государственной службы в целях внедрения новых принципов кадровой политики в системе гражданской службы, которые предусмотрены положениями Указа Президента Российской Федерации № 601, принят Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», предусматривающий переход от системы дополнительного профессионального образования гражданских служащих к системе их профессионального развития на протяжении всего периода замещения должностей гражданской службы, а также устанавливающий новый механизм организации повышения квалификации гражданских служащих на основе государственных образовательных сертификатов.

В целях повышения доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений принят КАС РФ, которым регламентирован порядок административного судопро-



изводства, расширены права лиц, участвующих в производстве по административному делу.

*Справочно: По информации Верховного Суда Российской Федерации, в течение 2016 года судами окончено производство по более чем 4,1 млн. административных дел. Рассмотрено и разрешено около 1,4 тыс. коллективных административных исковых заявлений.*

*В 2016 году с использованием систем видеоконференц-связи судами общей юрисдикции рассмотрено более 13 тыс. административных дел (число гражданских дел, рассмотренных за аналогичный период с использованием систем видеоконференц-связи, составляет 4107).*

В ходе проведения анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики), по информации Верховного Суда Российской Федерации, установлено следующее.

Развитие информационных технологий, активное использование их в повседневной жизни людей объективно приводят к возникновению новых видов правонарушений. Вместе с тем в настоящее время не предусмотрены эффективные механизмы, позволяющие оперативно и действенно реагировать на подобные нарушения, предотвращая существенный вред, который они могут причинить.

Так, в перечень категорий административных дел, подлежащих рассмотрению по правилам данного кодекса, установленный частями 2, 3 статьи 1 КАС РФ, не включены дела о признании информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», запрещенной к распространению, а также дела о признании информационных материалов экстремистскими.

Необходимость в специальном правовом регулировании порядка рассмотрения данных дел подтверждается объективными потребностями судебной практики.

В связи с изложенным предлагается дополнить КАС РФ главами, регулирующими порядок рассмотрения названных выше категорий дел.

В первые годы действия КАС РФ в судебной практике продолжают возникать вопросы об отнесении новых категорий дел к предмету правового регулирования законодательства о гражданском либо административном судопроизводстве.

При этом неправильное определение судом первой инстанции вида судопроизводства не во всех случаях ведет к ущемлению прав лиц, участвующих в деле, принятию неправильного судебного

решения по существу спора. В свою очередь, отмена судебных актов, которыми спор по существу разрешен верно, исключительно по мотиву допущенных судом процессуальных нарушений создает угрозу нарушения принципа правовой определенности и неполучения гражданами и организациями реальной защиты их прав, свобод, законных интересов.

В связи с этим необходимо дополнить КАС РФ и ГПК РФ положениями, предусматривающими, что суд вправе вынести определение о прекращении рассмотрения дела в ненадлежащем порядке и о продолжении рассмотрения дела по правилам административного (гражданского) судопроизводства, если при этом не меняется подсудность дела, состав суда и в результате ведения производства по делу в ином судебном порядке не допущено существенных нарушений правил административного (гражданского) судопроизводства, которые ущемляют права лиц, участвующих в деле, ведут или могут привести к принятию неправильного решения.

Для обеспечения развития единого информационного пространства в сфере правосудия, внедрения технологий электронного правосудия, повышения эффективности обмена информацией о судебных делах, оборота электронных документов и доступности для граждан и организаций информации о судебных делах предлагается дополнение норм КАС РФ, посвященных содержанию судебных актов судов разных инстанций, требованием об указании в них ранее присвоенного номера административного дела.

При изучении практики применения по показателю коллизии норм права (подпункт «з» пункта 8 методики) выявлено, что при принятии КАС РФ не были внесены корреспондирующие его положениям необходимые изменения в отдельные нормы Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, федеральных законов от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

В настоящее время вышеуказанные вопросы прорабатываются в Верховном Суде Российской Федерации с учетом позиций заинтересованных органов в рамках разработки проекта федерального закона.

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

## **Результаты мониторинга правоприменения, проведенного в инициативном порядке**

Согласно положениям Указа № 657 мониторинг правоприменения законодательства Российской Федерации может осуществляться в инициативном порядке.

Минобороны России проведен мониторинг правоприменения в пределах действия федеральных законов от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (далее - Федеральный закон № 53-ФЗ) и от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих» (далее - Федеральный закон № 161-ФЗ).

В результате мониторинга правоприменительной практики, связанной с порядком прохождения военной службы по показателю наличия (отсутствия) единообразной практики применения нормативных правовых актов (подпункт «о» пункта 8 методики) установлено следующее.

В соответствии с пунктом 6 статьи 51 Федерального закона № 53-ФЗ военнослужащий, проходящий военную службу по контракту, по заключению аттестационной комиссии может быть уволен с военной службы досрочно по собственному желанию при наличии у него уважительных причин.

При этом согласно пункту 47 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» под уважительными причинами понимаются обстоятельства, которые объективно не позволяют военнослужащему в полном объеме выполнять условия заключенного контракта. Поданный военнослужащим рапорт и соответствующее заключение аттестационной комиссии не являются безусловными основаниями для увольнения по собственному желанию, поскольку решение данного вопроса отнесено к полномочиям соответствующего воинского должностного лица.

Таким образом, в целях защиты интересов военнослужащих и устранения неопределенности при принятии воинским должностным лицом решения об увольнении с военной службы военнослужащих досрочно по собственному желанию необходимо в пункте 6 статьи 51 Федерального закона № 53-ФЗ уточнить уважительные причины для такого увольнения военнослужащих.

В связи с этим Минобороны России разрабатывается проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» (приложение № 10).

В ходе проведения мониторинга правоприменения по показателю наличия коррупциогенных факторов (подпункт «в» пункта 9 методики) установлено следующее.

В соответствии со статьей 11 Федерального закона № 161-ФЗ размер денежных средств, подлежащих взысканию с военнослужащего для возмещения причиненного ущерба, может быть снижен командиром (начальником) воинской части с разрешения вышестоящего командира (начальника), а также судом с учетом конкретных обстоятельств, степени вины и материального положения военнослужащего, за исключением случаев, предусмотренных абзацем четвертым статьи 5 Федерального закона № 161-ФЗ.

Указанная правовая норма предусматривает наличие у командира (начальника) воинской части широты дискреционных полномочий по снижению размера денежных средств, подлежащих взысканию с военнослужащего, и устанавливает необоснованно широкие пределы усмотрения как для командира (начальника) воинской части, так и для вышестоящего командира (начальника), создающие условия для проявления коррупции.

Для устранения выявленной проблемы планируется поручить Минобороны России разработать проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих» (пункт 9 приложения № 12).

# REPORT ON THE RESULTS OF MONITORING LAW ENFORCEMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION FOR 2016

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

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

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

**DOI:** [10.21681/2412-8163-2017-3-108-131](https://doi.org/10.21681/2412-8163-2017-3-108-131)

*Приложения 1—12 к докладу размещены на сайте [www.monitoringlaw.ru](http://www.monitoringlaw.ru)  
Appendices 1-12 to the Report are placed on the site [www.monitoringlaw.ru](http://www.monitoringlaw.ru)*

## НАД НОМЕРОМ РАБОТАЛИ:

Шеф-редактор	<i>Г.И. Макаренко</i>
Начальник РИО	<i>Ю.В. Матвиенко</i>
Перевод	<i>Т.В. Галатов</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 25.10.2017 г.

## Публикационная этика журнала «Мониторинг правоприменения»

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

Редакция журнала «Мониторинг правоприменения» гарантирует соблюдение:

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

### ЭТИКА ИЗДАНИЯ НАУЧНЫХ ПУБЛИКАЦИЙ

Редакция журнала «Мониторинг правоприменения»:

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