

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 15.12.2016
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

Социологический мониторинг

Мониторинг обеспечения и состояния качества
нормотворческой деятельности органов местного
самоуправления 4
Астанин В. В., Роговая А. В.

Уголовное право и криминология

Контрольные функции региональных органов по
профилактике коррупционных
и иных правонарушений 14
Кабанов П. А.

Теория и методология правовой науки

Вопросы совершенствования законодательства
Азербайджана о недоносительстве и укрывательстве
преступлений. 25
Курбанов Г. С. о.

Экономика и предпринимательство

Анализ мировых и евразийских тенденций развития
рынка интеллектуальной собственности. 31
Яковец Ю. В., Растворцев Е. Е.

Криминалистика и уголовный процесс

Современные тенденции уголовно-процессуального
обеспечения мер противодействия экстремизму
и терроризму 42
Алтеева М. А.

Правовая культура и соционормативная система регуляции общества

О содержании криминологической политики борьбы
с преступностью несовершеннолетних 47
Демидова-Петрова Е. В.

Правосудие и судебная практика

Медиация по уголовным делам и перспективы
ее развития в России 52
Зудов Ю. В.

Право и труд

Трудовое право иностранцев и лиц без гражданства
в Азербайджанской Республике 59
Агасиев Р. М. о.

Правовые вопросы защиты информации

Информационные ресурсы Минюста России
и их информационная безопасность. 64
Троян (Фадеева) Н. А.

Abstracts, keywords and references 69

Доклад о результатах мониторинга правоприменения
в Российской Федерации за 2015 год. 77

Report on the results of monitoring of law enforcement
in the Russian Federation for 2015. 106

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Юридические науки

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

Социологические науки

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

Экономические науки

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

Иностранные члены

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

Editorial Board

Legal sciences

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

Sociological sciences

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

Economic sciences

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

Foreign Members

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

Мониторинг обеспечения и состояния качества нормотворческой деятельности органов местного самоуправления

Астанин В. В., Роговая А. В.¹

Ключевые слова: муниципальное правотворчество, экспертная оценка, муниципальные нормативные правовые акты, правовая экспертиза, антикоррупционная экспертиза, мониторинг правоприменения.

Аннотация. Авторы рассматривают актуальные вопросы обеспечения качества муниципально-го правотворчества в современной России. На основе экспертного опроса дается оценка организации и правового регулирования нормотворческой деятельности органов местного самоуправления. Выявлены основные недостатки качества издаваемых муниципальных нормативных правовых актов, наиболее часто встречающиеся коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, а также основные проблемы в организации работы по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и их проектов. Предлагаются первоочередные меры, направленные на оптимизацию муниципального правотворческого процесса и обеспечение его качественного развития. По результатам проведенного исследования выделены пять групп распространенных нормотворческих ошибок в проектах нормативных правовых актов: концептуально-идеологические, компетенционные, содержательные, лингвистические, техниче-ско-оформительские. Формулируются основные процессы детерминации недостатков правотворческой деятельности муниципальных образований.

DOI: [10.21681/2226-0692-2016-4-04-13](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2016-4-04-13)

В условиях динамично развивающихся соци-ально экономических отношений и интенсивного развития законотворческой деятельности на феде-ральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации, в муниципальных образованиях осо-бую актуальность приобретает надлежащее каче-ство принимаемых нормативных правовых актов.

Для оценки состояния нормотворческой дея-тельности органов местного самоуправления пред-ставим структуру и динамику законодательства Российской Федерации.

По данным учетных систем регистра норма-тивных правовых актов в Российской Федерации по состоянию на 1 ноября 2016 года зарегистри-ровано нормативных правовых актов – 7 млн 138 тыс., из них федеральные законы, акты Президента РФ и Правительства РФ – 227 812; ведомственные нормативные правовые акты – 42 145; междуна-

родные акты – 5 327; нормативные правовые акты субъектов РФ – 1 млн 153 тыс.; муниципальные нормативные правовые акты – 5 млн 392 тыс.; уста-вов муниципальных образований – 318 тыс.

Следует отметить, что в известных справоч-но-правовых системах представлено менее 2/3 нормативных правовых актов от общего числа дей-ствующих. При ежегодном приросте муниципаль-ных нормативных правовых актов около 1 млн в справочно-правовых системах представлено менее 1/3. Свыше 40 тыс. актов РСФСР и СССР не инкор-порированы в систему российского законодатель-ства, определяющие нормативные коллизии.

Одной из важных правотворческих проблем субъектов Российской Федерации и муниципаль-ных образований является то обстоятельство, что количество издаваемых в регионах нормативных правовых актов постоянно растет, а их качество ча-сто обоснованно критикуется. Ученые указывают не только на невысокое качество законодательных

¹ 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

Роговая Анастасия Владимировна, кандидат социологических наук, начальник научно-исследовательской лаборатории мониторинга законодательства и правоприменения Федерального бюджетного учреждения «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации», Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: av_rogovaya@mail.ru

инициатив, отсутствие ритмичности и стабильности в законотворческой деятельности, дисбаланс в развитии федерального и регионального законодательства, но и невысокое качество юридической техники, которые в совокупности снижают качество законотворчества в целом [1].

Выявить негативные и позитивные стороны нормативного материала, недостатки правового регулирования позволяет мониторинг экспертного мнения. Конкретно-социологический метод исследования в виде опроса экспертов предполагает опору на оценки правоприменителей относительно состояния подвергаемой мониторингу правоприменения сферы. Сочетание обыденного и профессионального сознания в данном случае приобретает особое значение для получения достоверных выводов. Статистика мнений и оценок создает существенные предпосылки повышения результативности правового регулирования тех или иных общественных отношений, исполняет роль определенного оперативного лакмуса, указывающего на недостатки, которые требуется устранить [2]. Именно независимые экспертные оценки, базирующиеся на их профессиональном, научном и практическом опыте, позволяют рассмотреть объект сверху или со стороны. Вместе с тем, у экспертных оценок существует недостаток, обусловленный тем, что в их основе лежит субъективное мнение [3].

В связи с необходимостью анализа региональных особенностей регулирования процедуры проведения антикоррупционной и правовой экспертизы в различных субъектах РФ в рамках НИР на тему «Разработка методических рекомендаций по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» был проведен социологический опрос экспертов – компетентных лиц, квалифицированных специалистов из числа государственных гражданских служащих субъекта РФ и муниципальных служащих, занятых в области нормотворческой деятельности, имеющих стаж работы в области исследуемой проблемы. В качестве методов социологического опроса была выбрана полуформализованная персональная анкета (для экспертов).

В ходе исследования опрошено 267 экспертов из числа государственных гражданских служащих и муниципальных служащих в 10 субъектах Российской Федерации (Белгородская область, Брянская область, Воронежская область, Калининградская область, Красноярский край, Нижегородская область, Республика Дагестан, Республика Татарстан, Свердловская область, Хабаровский край).

Результаты конкретно-социологического исследования

По результатам исследования, эксперты оценили организацию нормотворческой деятельности органов местного самоуправления в регионе в среднем на 7 баллов. Наиболее низкую оценку дали респонденты из Республики Дагестан, Хабаровского края, наивысшую оценку – респонденты из Брянской области, Белгородской области, Республики Татарстан.

Поскольку во всех субъектах РФ сформирована собственная нормативная база, обеспечивающая проведение правовой экспертизы нормативного правового акта правотворческими органами, установлен перечень актов, подлежащих экспертной оценке, субъектный состав, порядок, инструментарий правовой экспертизы, что представляется крайне актуальным, практически важным и по существу во многом обуславливает степень, формы участия в экспертной деятельности. Антикоррупционная экспертиза во многих субъектах Российской Федерации представляет собой отдельный вид экспертной оценки, наряду с другими видами экспертизы: финансово-экономической, экологической, лингвистической и др. В то же время в отдельных субъектах Российской Федерации в регламентах (правилах) правотворческих органов проведение антикоррупционной экспертизы является неотъемлемым этапом правовой.

Так, на вопрос «Имеются ли в Вашем муниципальном образовании нормативные правовые акты, регулирующие порядок принятия муниципальных нормативных правовых актов?» большинство экспертов (83%) указали, что соответствующий вопрос решен (такой акт издан); 12% – его решение планируется; 10% – какие бы то ни было данные о его решении отсутствуют. Например, Постановлением руководителя исполнительного комитета Бугульманского муниципального района Республики Татарстан от 04.09.2012 №1089 утвержден Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, назначен ответственный за проведение антикоррупционной экспертизы.

Эксперты дали невысокую оценку качества принятых муниципальных нормативных правовых актов (по 10-балльной шкале) в городском и сельском поселении – 6 баллов. Чуть выше в муниципальном образовании – 7 баллов, далее в муниципальном районе и городском округе – 8 баллов. Низкая оценка качества принятых муниципальных нормативных правовых актов дается респондентами Республики Дагестан, довольно высокая оцен-

ка – Республики Татарстан, Белгородской и Свердловской областей.

Постоянное изменение федерального и регионального законодательства, по мнению экспертов, оказывает существенное влияние на качество муниципальных правовых актов, оперативное внесение необходимых изменений в правовые акты. В подобных условиях возрастает вероятность издания муниципальных правовых актов с нарушением полномочий. Поскольку муниципальная правотворческая политика направлена на совершенствование их нормотворческой деятельности, должна быть продуманной, четко организованной, нацеленной на решение проблем конкретного муниципального образования, согласованной с правотворческой политикой РФ и субъекта РФ, на территории которого находится данное муниципальное образование.

Качество издаваемых нормативных правовых актов муниципальных образований остается, по мнению экспертов, достаточно низким (по 10-балльной шкале):

- в муниципальном образовании – средняя оценка 7 баллов (самая низкая оценка в Республике Дагестан, наивысшая – Белгородской, Свердловской областях, Республики Татарстан);
- в городском и сельском поселении – средняя оценка 5 баллов (самая низкая оценка в Республике Дагестан, Воронежская область, наивысшая – Белгородской области, Республике Татарстан, Хабаровский край);
- в муниципальном районе – средняя оценка 8 баллов (самая низкая оценка в Республике Дагестан, наивысшая – Белгородской, Калининградской области, Республике Татарстан, Хабаровский край);
- в городском округе – средняя оценка 8 баллов (самая низкая оценка в Республике Дагестан, Воронежская область, наивысшая – Нижегородская, Белгородской, Свердловской области, Республике Татарстан).

К основным причинам низкого качества принятых муниципальных нормативных правовых актов эксперты относят следующие:

1. увеличение количества нормативных правовых актов и возникающие в связи с этим нормативные коллизии – 39%;
2. слабые юридические кадры – 29%;
3. недостаточность бюджетных средств, необходимых для решения организационно-правовых вопросов нормотворческой деятельности – 14%;
4. отсутствие четкого разграничения компетенции муниципалитетов разных уровней в области нормотворчества – 11%;

а также

5. отсутствие в городских и сельских поселениях юридических кадров;
6. частое изменение федерального законодательства;
7. отсутствие согласованной нормотворческой политики на уровне субъекта Российской Федерации;
8. перераспределение полномочий в пользу субъекта Российской Федерации от муниципального образования законом субъекта;
9. необходимость принятия большого количества нормативных правовых актов органами местного самоуправления для решения вопросов местного значения в «сжатые» сроки;
10. недостаточная проработка вопроса разработчиками проекта, списывание у других документов;
11. в связи с низким финансированием нормативом содержания органов местного самоуправления возникает ситуация перегруженности муниципальных служащих;
12. спешка в принятии нормативных правовых актов, отсутствие необходимых знаний текущего законодательства;
13. многие нормативные правовые акты не применимы для сельского поселения;
14. отсутствие бюджетных средств на обучение и повышения квалификации специалистов;
15. отсутствие информационно-правовых систем и сети «Интернет» в поселениях.

С учетом высокой нормотворческой активности на региональном уровне, первой проблемой, с которой, как показывает экспертный опрос, сталкиваются юридические службы правотворческих органов, является недостаточность времени на проведение тщательной, всесторонней оценки проекта нормативного правового акта, с точки зрения правил юридической техники. Второй проблемой проведения качественной правовой экспертизы проектов нормативно-правовых актов является недостаточная кадровая обеспеченность и уровень квалификации сотрудников юридических служб, особенно на муниципальном уровне.

Так, на вопрос: «Оцените уровень квалификации специалистов, работающих над созданием проектов нормативных правовых актов», ответы экспертов распределились следующим образом: имеют юридический стаж – 38%; не имеют юридического стажа – 22%; имеют практический стаж нормотворческой работы – 36%; не имеют практического стажа нормотворческой работы – 4%.

Как отмечают респонденты, нормативные правовые акты в муниципальном образовании принимаются в основном: представительным органом муниципального образования – 48%; местной администрацией – 33%; главой муниципального

образования – 16%. Фактически не принимаются населением муниципального образования или иными органами и должностными лицами местного самоуправления по 1%.

В основном это касается муниципальных нормативных правовых актов, регулирующие (по значимости): финансовые основы местного самоуправления; жилищное, земельное, градостроительное законодательство; организационные основы местного самоуправления; экономические основы местного самоуправления; жилищно-коммунальное хозяйство; строительство, благоустройство, ритуальные услуги; социальная сфера; общественный порядок и безопасность; вопросы осуществления предпринимательской деятельности; вопросы осуществления инвестиционной деятельности и иные вопросы, связанные с осуществлением местного самоуправления.

Необходимость установления процедур правовой экспертизы в отношении всех проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации отмечают 34% опрошенных, в отношении проектов нормативных правовых актов муниципальных образований – 26%; антикоррупционной экспертизы – в отношении всех муниципальных нормативных правовых актов, а не только Уставов муниципальных образований – 27%. При этом на формальный характер таких процедур указало 5% опрошенных респондентов.

В качестве наиболее часто встречающихся коррупциогенных факторов, выявленных при правовой оценке нормативно-правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований, эксперты выделяют следующие:

- › принятие нормативных правовых актов за пределами компетенции;
- › широта дискреционных полномочий;
- › выборочное изменение объема прав;
- › необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил;
- › определение компетенции по формуле «вправе», «может», использование в нормативных правовых актах таких формулировок как «данные выплаты могут предоставляться и другим категориям граждан»;
- › юридико-лингвистическая неопределенность в формулировках, дающая неограниченное право выбора, например, слово «иные» и т.д.;

В качестве типичных недостатков нормотворчества, выраженных в правоприменительной практике, отмечают: нарушение режима прозрачности информации; необоснованное завышение смет, отсутствие госструктур, согласовывающих качество технической документации при размещении зака-

за; нецелевое использование бюджетных средств; установление незаконных ограничений, «препон» предпринимательской деятельности, отсутствие четких правил.

Основные проблемы в организации работы по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и их проектов, видятся экспертами в следующих положениях (приведены ответы респондентов):

- › большой объем нормативных правовых актов и изменений к ним и как следствие снижение возможностей для детальной экспертизы правовых актов;
- › загруженность юриста муниципального образования не нормотворческой работой, что не позволяет уделить достаточно времени проведению экспертизы, «сжатые» сроки нормотворческих задач;
- › отсутствие уполномоченного органа, проводящего правовую и антикоррупционную экспертизу муниципальных нормативных правовых актов (за исключением Уставов, изменений в Уставы – данные задачи отнесены к полномочиям территориальных управлений Минюста России);
- › нехватка или отсутствие квалифицированных кадров в юридических службах;
- › отсутствие достаточного взаимодействия правовых служб муниципального образования с правовыми службами субъекта Российской Федерации, органами прокуратуры, экспертами, и как следствие разные оценки коррупциогенности / отсутствия коррупциогенности;
- › без материального стимулирования квалифицированные специалисты не будут качественно проводить антикоррупционную экспертизу;
- › должное отношение разработчика нормативных правовых актов к порядку разработки и направления нормативных правовых актов на экспертизу;
- › отсутствие модельных правовых актов по основополагающим вопросам;
- › коллизии правовых норм федерального и регионального законодательства, противоречивая судебная практика;
- › методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов содержит перечень коррупциогенных факторов, но не включает в себя рекомендации, при этом обнаруживается тонкая грань между коррупциогенными факторами (отсутствуют четкие различия);
- › экспертиза не носит обязательный характер, а «внутренняя» экспертиза не может быть объек-

- тивной. Экспертизу проводит разработчик проектов нормативных правовых актов, что придает ей формальный характер;
- › отсутствие четких критериев определения нормативных правовых актов;
 - › отсутствует ответственность (спрос) за качество нормативных правовых актов;
 - › прокуратура не проводит экспертизу всех направленных в прокуратуру проектов нормативных правовых актов (например, как отмечает эксперт из Хабаровского края, заключения были даны в 2015 году на 0 проектов, в 2016 – на 2 проекта);
 - › размещение на сайте неполного текста проекта правового акта, отсутствие информации о дате размещения проекта на сайте.

В свою очередь, по мнению экспертов, *правовую экспертизу муниципальных нормативных правовых актов должны проводить*: эксперты – 39%; органы прокуратуры – 38%; должностные лица, участвующие в их разработке – 23%.

Анализ практики территориальных органов Минюста России показывает, что необходима дальнейшая работа по совершенствованию методического обеспечения данного вида экспертной деятельности, особенно на региональном и муниципальном уровнях.

Основные меры совершенствования муниципального правотворческого процесса, по мнению экспертов, таковы:

- › организация повышения квалификации субъектов, уполномоченных на проведение экспертиз;
- › разработка унифицированных проектов актов, направление в адрес муниципалитетов модельных нормативных правовых актов по наиболее сложным для регулирования сферам;
- › разработка методических рекомендаций по вопросам нормотворческой деятельности;
- › оказание юридической помощи в принятии нормативных правовых актов;
- › усиленный контроль проверки проектов нормативных правовых актов перед их принятием;
- › обеспечение взаимодействия с органами прокуратуры;
- › изучение опыта регионов, обмен опытом, обобщение имеющегося положительного опыта и его внедрение в организацию нормотворческого процесса в муниципальном образовании;
- › проведение правовой экспертизы органами прокуратуры, можно в части отдельно взятых направлений;
- › правовой мониторинг изменений законодательства, вынесение проектов нормативных правовых актов на общественные обсуждения;

- › соблюдение принципа изучения социальных интересов с учетом общественной поддержки нормативных правовых актов;
- › систематизация правотворческого процесса, согласованность принципов подготовки нормативных правовых актов;
- › поощрение профессионализма в деятельности муниципальных служащих, материальное (нематериальное) стимулирование
- › оснащение правовыми системами сельских поселений.

Так, к оспоримым примерам положений муниципальных нормативных правовых актов следует отнести межрегиональное заимствование технологий нормотворчества в сфере, определяющей проведение аукциона на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламных конструкций, на объектах недвижимости находящихся в муниципальной собственности (Республика Татарстан, Московская область):

«п. 3 Заинтересованные лица самостоятельно отслеживают возможные изменения, внесенные в извещение и в документацию об аукционе, размещённые на официальном сайте. Организатор аукциона не несет ответственности в случае, если заинтересованное лицо не ознакомилось с изменениями, внесенными в извещение и документацию об аукционе;

п. 4. Заявитель, подавший заявку на участие в аукционе, не вправе изменить ее».

Данный пример содержит коррупциогенный фактор – «наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права».

В социально и экономически развитых муниципальных образованиях, которые учреждают автономные некоммерческие организации (АНО) в целях консолидации и субсидирования бюджета развития муниципальных образований и инфраструктурных проектов, проявляется технология латентной коррупциогенности в сфере муниципального правотворчества:

1. Допускается коррупциогенный фактор принятия правового акта за пределами компетенции, например: «*Постановление исполкома муниципального образования N «Об участии представителей муниципального образования N в органах управления АНО».* Данное решение факультативно вступает в противоречие со ст. 35 ФЗ-131, в соответствии с которой прерогатива определения участия отнесена к компетенции представительного органа муниципального образования.
2. Устанавливается режим правоотношений, создающий основу для вторжения в компетенцию

органов управления АНО – их полномочия оказываются делегированы органам управления муниципальным образованием (в том числе через систему наблюдательных советов, общественных советников мэров, совмещение трудовой занятости муниципальных служащих).

3. В акты правового регулирования деятельности АНО (сфера закупок, субсидий) проникают коррупциогенные факторы, устанавливающие необоснованно широкие пределы усмотрения и применение исключения из общих правил.

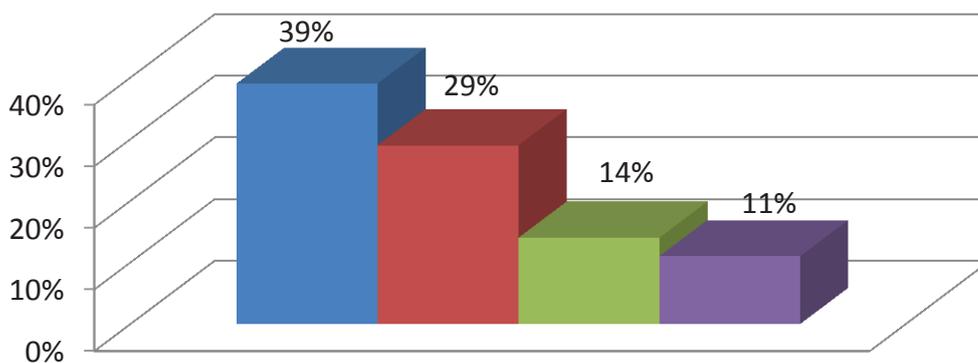
Таким образом, результаты экспертного опроса позволили выявить существенную роль и значение муниципального нормотворчества, наиболее существенные и сложные аспекты нормотворческой деятельности органов местного самоуправления, типичные ошибки.

муниципального образования, согласованной с правотворческой политикой Российской Федерации и ее субъекта, на территории которого находится данное муниципальное образование.

Одной из причин некачественного нормотворчества органов местного самоуправления, как отмечают эксперты, является огромный поток муниципальных актов, высокая загруженность специалистов, а также низкий уровень профессионализма, осуществляющих правовое обеспечение деятельности муниципальных образований, или отсутствие юридических кадров, особенно в сельских поселениях.

Ошибки, допускаемые в процессе подготовки нормативного правового акта, носят разноплановый характер, касаясь содержания, формы, языка, структуры проекта и т. д.

Основные причины низкого качества принятых муниципальных нормативных правовых актов, по мнению экспертов, в %



- увеличение количества нормативных правовых актов и возникающие в связи с этим нормативные коллизии
- слабые юридические кадры
- недостаточность бюджетных средств, необходимых для решения организационно-правовых вопросов нормотворческой деятельности
- отсутствие четкого разграничения компетенции муниципалитетов разных уровней в области нормотворчества

Постоянное изменение федерального и регионального законодательства, по мнению экспертов, оказывает существенное влияние на качество муниципальных правовых актов, оперативное внесение необходимых изменений в правовые акты. В подобных условиях возрастает вероятность издания муниципальных правовых актов с нарушением полномочий, поскольку муниципальная правотворческая политика, направленная на совершенствование их нормотворческой деятельности, должна быть продуманной, четко организованной, нацеленной на решение проблем конкретного му-

Нормотворческие ошибки в общем плане предстают как неточность, неправильность либо ложность правовой нормы, которые влекут неблагоприятные социальные и правовые последствия [4].

Проведенное нами исследование позволяет все многообразие допускаемых нормотворческих ошибок обобщить в пять больших групп: концептуально-идеологические, компетенционные, содержательные, лингвистические, техническо-оформительские. Назовем в каждой из этих групп наиболее распространенные ошибки, те, которые

чаще других встречаются в проектах нормативных правовых актов.

Концептуально-идеологические ошибки (ошибки концептуального плана):

› несогласованность проекта с принятыми нормами и тенденциями правовой политики развития российского законодательства, а также с утвержденными концепциями и основными направлениями развития регулируемой сферы.

По мнению экспертов, этому способствуют недостаточность унификации и кодификации федерального и регионального законодательства, отсутствие согласованности нормотворческой политики на уровне субъекта РФ, взаимодействия правовых служб муниципальных образований с правовыми службами субъекта. В результате большого объема муниципальных правовых актов и как следствие снижения возможностей для их детальной экспертизы, увеличения сроков принятия муниципальных нормативных правовых актов возникают нормативные коллизии, юридико-лингвистическая неопределенность, отсюда формальный характер принятия документов (несоблюдение сроков, требований, предъявленных к порядку оформления документов), чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества.

› преждевременность издания (отсутствие необходимых экономических, социальных, правовых и иных условий);

Эксперты указывают на спешку в принятии муниципальных нормативных правовых актов, неопределенность условий для принятия решений, широкие пределы усмотрения, обременительные требования.

› неверное установление круга субъектов, которым адресуется нормативный правовой акт;

› ложно поняты правовые интересы и неверно поставленные правовые цели;

› неверное определение предмета правового регулирования, его разнородность;

› неверное установление хронологических параметров действия нормативного правового акта и отдельных его норм;

› неверно избраны методы (способы) правового регулирования;

› несоответствие вида нормативного правового акта предмету правового регулирования.

› отсутствие четких критериев определения нормативно правового акта.

Зачастую не представляется возможным определить точную дату вступления в силу муниципального акта или момент принятия (издания) акта в силу отсутствия урегулирования данных вопросов нормами муниципальных актов.

Разновидностью ошибки такого рода является заведомая правовая пассивность нормативных актов ввиду отсутствия механизма реализации их норм или попросту их неэффективность.

Ошибки компетенции (в полномочиях по принятию (изданию) нормативного правового акта):

› завышение уровня правового регулирования (включение в проект нормативного правового акта норм, которые могут быть приняты только актом высшей юридической силы);

› занижение нормотворческой компетенции (принятие правовых норм входит в компетенцию других нижестоящих органов и должностных лиц);

› «присвоение» нормотворческой компетенции другим субъектам правообразования (других федеральных органов исполнительной власти, судебных органов и т. д.);

По мнению экспертов, чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества, наличие бланкетных и отсылочных норм приводят к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственных органов. Наличие положений актов, устанавливающих широкие пределы полномочий правоприменителя, приводит к принятию актов вне компетенции.

Наиболее часто эксперты отмечают выборочное изменение объема прав, возможность необоснованного применения исключений из общих правил, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или местного самоуправления, принятие нормативного правового акта за пределами компетенции органа государственной власти и органов местного самоуправления, в частности превышение должностных полномочий органами местного самоуправления. Эксперты отмечают закрепление широких полномочий в отношении отдельных органов местного самоуправления.

› установление невыполнимых требований в нормативном правовом акте;

› отсутствие согласования проекта с соответствующими органами или должностными лицами.

Как отмечают эксперты, отсутствуют согласованность в действиях органов власти и местного самоуправления при принятии правовых актов, ответственность (спрос) за качество муниципальных правовых актов, даже после согласования с прокуратурой проекты нормативных правовых актов содержат признаки коррупционных факторов.

› отсутствие административных процедур;

› отказ от конкурсных (аукционных) процедур.

Не меньшее значение имеют наличие **содержательных ошибок** (ошибки смысла и содержания)

нормативных правовых предписаний и других составных частей текста):

- несоответствие законопроекта Конституции РФ и федеральному законодательству;

Это связано, по мнению экспертов, во многом с достаточно частыми изменениями и дополнениями в федеральное и региональное законодательство, коллизиями правовых норм федерального и регионального законодательства, противоречивой судебной практикой. Отсутствует система требований к подготавливаемым (принимаемым) актам, установленных на федеральном уровне.

- конкуренция проектируемых норм с ранее изданными нормативными правовыми актами по данному предмету регулирования, обладающими аналогичной юридической силой;

Эксперты отмечают недостаточную проработку вопроса разработчиками проекта, списывание с других документов.

- неполнота нормативных предписаний проекта, в результате которой остаются правовые пробелы, восполнить которые призван данный проект;
- неопределенность компетенции, а также объема прав и обязанностей, отсутствие детализации процедур деятельности;

Эксперты указывают на неопределенность обязанностей должностных лиц, определение компетенции по формуле «вправе», «может» (например, «комиссия вправе признать»), выборочное изменение объема прав (например, «при выявлении недостатков и допущений»).

- нарушение логического построения проекта, непоследовательность и незавершенность изложения нормативного материала (наличие внутренних противоречий между его разделами, главами, частями, статьями и пунктами);
- наличие большого числа бланкетных и отсылочных норм, затрудняющих целостное восприятие предмета, целей и способов правового регулирования;
- нормативные излишества (излишняя детализация и конкретизация нормативного правового регулирования, установление многочисленных неоправданных правил, необоснованное сужение правового усмотрения субъектов правоприменения);
- избирательность норм проекта нормативного правового акта в пользу одних органов и подразделений («правовые предпочтения»);
- абстрактность и неопределенность нормативных правовых предписаний;

Эксперты отмечают неопределенность в формулировках, дающая неограниченное право выбора (например, слово «иные» и т. д.), использование

в нормативных правовых актах таких формулировок, как «данные выплаты могут предоставляться и другим категориям граждан».

- наличие нормативных положений, способствующих коррупционным проявлениям;

Как указывают эксперты, муниципальными правовыми актами установлены положения, содержащие неопределенные требования, создавая тем самым условия для проявления коррупции.

При этом эксперты оценили необходимость проведения правовой и антикоррупционной экспертизы в отношении проектов муниципальных нормативных правовых актов следующим образом:

1. процедура правовой экспертизы необходима в отношении всех проектов нормативных правовых актов субъектов РФ – 34%;
2. процедура антикоррупционной экспертизы необходима в отношении всех муниципальных нормативных правовых актов, а не только Уставов муниципальных образований – 27%;
3. процедура правовой экспертизы необходима в отношении проектов нормативных правовых актов муниципальных образований – 26%;
4. процедура правовой экспертизы необходима только в части нормативных правовых актов – 5% (в области градостроительства, земельного, жилищного, финансирования, социальной сферы экономики, полномочий, административного регламента, муниципальной службы; коррупционных правоотношений и в отраслях, где они могут возникнуть).

Как отмечают эксперты, правовая и антикоррупционная экспертизы в отношении проектов муниципальных нормативных правовых актов проводятся, но имеются недостатки в результате частого изменения федерального законодательства, несовершенства методики проведения, отсутствия специального обучения по правовой экспертизе, разного субъективного восприятия, сроков проведения экспертизы, в большинстве случаев данные процедуры носят формальный характер.

- неполнота перечня нормативных правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, а также изменению в связи с принятием проекта;

Это обусловлено, по мнению экспертов, отсутствием системы мониторинга правоприменения (когда нормативные правовые акты должны быть отменены или в них должны быть внесены определенные изменения и дополнения в связи с принятием данного акта).

Эксперты часто отмечают допускаемые лингвистические ошибки (погрешности стиля и языка нормативных правовых предписаний), к которым относят:

- › смешение стилей языка в тексте проекта (использование наряду с официально-деловым публицистического, научного и т. д.);
- › применение в ущерб смыслу сложных грамматических конструкций, предполагающих многочисленные причастные и деепричастные обороты;
- › отступления от унифицированных схем-шаблонов, предусмотренных для конкретных видов нормативных правовых актов и конкретных юридических конструкций;
- › использование конструкций, не выражающих государственную волю в явном виде (вместо конструкций «субъект обязан», «субъект должен» используются такие как «субъект делает», «субъект выполняет»);
- › использование словосочетаний, правовое содержание которых не определено (например, «повышенное внимание»);
- › неправильное употребление синонимов (часто не делается, например, различий между «договором» и «контрактом»);
- › отождествление паронимов (близких по звучанию родственных слов (во многих случаях работчики путают, например, глаголы «представить» и «предоставить»);
- › неоправданное употребление профессиональной жаргонной лексики («оперсостав», «сыскные подразделения», «беспредел», «слежка», «отмывание денег»);
- › неправильное наименование органов государственной власти;
- › употребление предлогов (особенно «по», «о», «об», «в», «на»), а также наименований числительных, нарушение правил их сложения;
- › неудачное использование наречий и книжной лексики («прогнозирует» – «предваряет», «испрашивать» – «запрашивать», «увязывать» – «связывать»);
- › использование однокоренных слов, приводящих к тавтологии («Следует отметить следующие особенности документов»);
- › употребление оборотов, содержащих лишние слова, – многословия («совместное сотрудничество», «временная отсрочка», «июль месяц» и т. д.).

Много погрешностей допускается при использовании понятийного ряда. К числу таких распространенных недостатков относятся:

- › произвольное использование юридических понятий и терминов;
- › неконкретность, избыточность понятий и суждений;
- › несоответствие определений одного и того же понятия в предлагаемом проекте и ранее изданных нормативных правовых актах по этому же предмету;

- › использование устаревших понятий, а также не утвердившихся как в юридической науке, так и на практике терминов либо использование устоявшихся терминов в новом значении;
- › отсутствие понятийной согласованности между понятиями различных отраслей законодательства, между понятиями законодательства и общераспространенными (социальными) понятиями;
- › наличие понятий без дефинитивной расшифровки (в том числе в подзаконных актах), их дублирование, двусмысленность и неточность;
- › отсутствие дифференцированного подхода к используемым понятиям (например, «сокрытый доход», «заниженный доход», «сокрытый объект налогообложения», «неучтенный объект налогообложения»);
- › использование алогизмов, перескакивание смысла;
- › применение оценочных понятий, характеризующихся употреблением наречий и прилагательных типа «разумный», «добросовестно», «качественно», «полезный».

Технико-оформительские (ошибки в оформлении проекта нормативного правового акта):

- › неправильное указание реквизитов;
- › неверное оформление сносок и примечаний, их применение;
- › отсутствие или неправильное указание источников официального опубликования нормативных правовых актов, на которые делается ссылка в проекте;
- › отсутствие в нормативных правовых актах срока принятия решения;
- › громоздкость наименований заголовков, названий разделов, глав, статей;
- › неверная рубрикация составных частей проекта;
- › расхождение в названиях документов, указанных в основной (приказной) части проекта, и их названиями, указанными в приложении;
- › использование неверных наименований документов, на которые делают ссылки в тексте проекта;
- › неправильное написание дат.

Резюмируя изложенные результаты исследования, следует отметить основные процессы детерминации недостатков правотворческой деятельности муниципальных образований, которые подлежат устранению или оптимизации в их решении:

- › расширение объема делегирования органам местного самоуправления государственных полномочий, в том числе по оценке регулирующего воздействия результатов правотворчества на бизнес и инвестиции;
- › слабые юридические кадры муниципальных образований в условиях дефицита курсов допол-

- нительного профессионального образования в области нормотворчества и антикоррупционной экспертизы;
- › недостатки правотворчества, возникающие в результате модельного нормотворчества (а также списывания);
- › низкая дисциплина ведения регистров нормативных правовых актов;
- › нарастающая динамика прокурорского реагирования на недостатки качества муниципальных нормативных правовых актов;
- › изменение структуры искового судопроизводства (реже оспариваются действия (бездействие) субъектов правоприменения, чаще – положения нормативных правовых актов).

Литература

1. Власенко Н.А. Разумность и определенность в правовом регулировании: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2015. С. 17–37.
2. Астанин В.В. Методологические основы мониторинга правоприменения в контексте научной доктрины и требований законодательства // Административное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 5–13.
3. Радченко В.И. Мониторинг правоприменения. Определение эффективности правового регулирования // Мониторинг правоприменения, № 2(15), 2015.
4. Ростова О.С. Правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов в региональном правотворчестве // Мониторинг правоприменения, № 3, 2016.



Контрольные функции региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений

Кабанов П. А.¹

Ключевые слова: коррупция, контроль, противодействие коррупции, государственный контроль, антикоррупционные функции, контрольные функции, антикоррупционный контроль.

Аннотация: в статье исследованы контрольные функции региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Дано определение контрольных функций, осуществлена систематизация, анализ их содержания и выработаны предложения по совершенствованию правового регулирования деятельности названных органов при осуществлении регионального государственного контроля в сфере противодействия коррупции.

DOI: [10.21681/2226-0692-2016-4-14-24](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2016-4-14-24)

Эффективная реализация государственной политики противодействия коррупции невозможна без осуществления контроля за процессом и результатами её осуществления со стороны заинтересованных органов и должностных лиц. Контрольными функциями по реализации государственной политики противодействия коррупции наделены различные субъекты как на федеральном, так и на региональном уровне. Контрольные полномочия по реализации государственной политики противодействия коррупции, как правило, возлагаются различными по своей природе нормативными правовыми актами на органы государственной власти и их должностных лиц. В числе таких органов и должностных лиц, обладающих контрольными функциями по реализации государственной политики противодействия коррупции на региональном уровне, выступают: а) высшие должностные лица субъектов Российской Федерации; б) комиссии по координации работы по противодействию коррупции и в) органы по профилактике коррупционных и иных правонарушений, образуемые в субъектах Российской Федерации в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции».²

² 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.

Полномочия высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, как правило, сводятся к обеспечению контроля за исполнением региональных документов среднесрочного и/или краткосрочного планирования (антикоррупционных программ и/или планов противодействия коррупции), подготовленных в соответствии с Национальной стратегией и Национальным планом противодействия коррупции.³ В отдельных нормативных актах предусмотрено обеспечение контроля за применением мер юридической ответственности за неисполнение определенными категориями лиц антикоррупционных ограничений, обязанностей, требований и запретов.⁴ Механизмы и формы реализации обеспечения контроля за исполнением положений нормативных правовых актов о противодействии коррупции связаны с деятельностью региональных органов по противодействию коррупции – комиссии по координации работы по противодействию коррупции и органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Следует отметить, что контрольные функции комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федера-

³ О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы: указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 года № 460 (в ред. от 13.03.2012 № 297) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 16. Ст.1875.

⁴ О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы: указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 года № 147 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 14. Ст.1985.

Кабанов Павел Александрович, доктор юридических наук, доцент, директор Научно-исследовательского института противодействия коррупции Казанского инновационного университета имени В.Г. Тимирязова (ИЭУП), Российская Федерация, г. Казань.

E-mail: kabanovp@mail.ru

ции направлены лишь на обеспечение контроля за реализацией региональных документов среднего и краткосрочного антикоррупционного планирования (региональной антикоррупционной программы и антикоррупционных программ органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации либо планов противодействия коррупции). В то же время как контрольные полномочия региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений значительно шире, чем у комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации. Более того, эти функции бессистемно изложены в различных нормативных правовых актах, регулирующих вопросы противодействия коррупции в российских регионах. Однако вопросы систематизации контрольных функций региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений, анализу их содержания и особенностям правового регулирования в современной юридической науке не поднимаются. Хотя о важности и необходимости государственного контроля в сфере противодействия коррупции отечественными специалистами отмечается давно [1, с. 30–32; 2, с. 25–34; 3, с. 2–6; 4, с. 5–8; 5, с. 130–145; 6, с. 16–20; 7, с. 9–12]. К тому же по отдельным направлениям антикоррупционного контроля регулярно проводятся научные исследования и публикуются их результаты [8, с. 85–90; 9, с. 102–108; 10, с. 146–151; 11, с. 83–98; 12, с. 32–35; 13, с. 48–59; 14, с. 993–996; 15, с. 60–67; 16, с. 3–5]. Однако и они обходят стороной вопросы систематизации контрольных функций органов по противодействию коррупции. Изложенные выше доводы позволяют нам сформулировать цель проведенного исследования – систематизация контрольных функций региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений, анализ их содержания и выработка предложений по совершенствованию правового регулирования деятельности названных органов при осуществлении регионального государственного контроля в сфере противодействия коррупции.

Для достижения заявленной цели необходимо решить ряд сложных взаимосвязанных задач:

- а) раскрыть содержание контрольной функции региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений;
- б) выявить, описать и систематизировать основные виды контроля в сфере противодействия коррупции, осуществляемые региональными органами по профилактике коррупционных и иных правонарушений;
- в) определить основные формы государственного контроля, используемые региональными орга-

нами по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

- г) осуществить анализ правового регулирования контроля, осуществляемого региональными органами по профилактике коррупционных и иных правонарушений;
- д) выработать предложения по совершенствованию правового регулирования и организации деятельности региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений по осуществлению контроля в сфере противодействия коррупции.

Предметом выполненного исследования стали вопросы правового регулирования контрольной функции региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Теоретической основой проведенного исследования выступают научные работы по вопросам организации государственного контроля органами государственной власти таких российских специалистов как: А.И. Гурин [17], Е.А. Маштакова [18], А.М. Тарасов [19], О.Е. Савенко [20], А.А. Джагарян [21], А.З. Завалунов [22], М.Л. Слепцов [23], В.Х. Махов [24], В.П. Уманская [25], Н.Н. Калюжный [26], Н.А. Даньшина [27] и другие [28].

Эмпирической базой и одновременно правовой основой исследования стали 462 нормативных правовых акта, регулирующих деятельность региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Проведенный нами анализ нормативных правовых актов и научной литературы по вопросам противодействия коррупции и вопросам организации и осуществления государственного контроля в сфере противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации позволяет утверждать, что такой контроль является необходимым средством (инструментом) гарантирующим качественную реализацию государственной политики противодействия коррупции на региональном уровне. Для региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений контрольная функция является лишь одним из направлений их деятельности, и суть его сводится к проверке соответствия достигаемых результатов заявленным целям в сфере противодействия коррупции.

Основные контрольные функции региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений закреплены в Типовом положении об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных правонарушений (далее по тексту – Типовое положение. Примечание автора – П.К.), утвержденного Указом Президента Российской Федерации «О мерах по

совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции».⁵ В соответствии с ним можно выделить два вида контрольных функций – общие и специальные. Общими контрольными функциями региональных органов по профилактике коррупционных правонарушений можно считать – функции по контролю за организацией деятельности по противодействию коррупции юридическими лицами (органами государственной власти, органами местного самоуправления, учреждениями и организациями). Специальными контрольными функциями региональных органов по профилактике коррупционных правонарушений можно признавать контроль за отдельными направлениями антикоррупционной деятельности, осуществляемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, учреждениями и организациями, предусмотренных нормативными правовыми актами, а также контроль за соблюдением отдельными категориями лиц антикоррупционных запретов, требований, ограничений и обязанностей.

К **общим контрольным функциям** региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений, предусмотренных Типовым положением, следует отнести:

- а) осуществление контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в государственных учреждениях субъекта Российской Федерации (далее по тексту – учреждения – примечание автора – П.К.);
- б) осуществление контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации (далее по тексту – организации – примечание автора – П.К.);
- в) осуществление контроля за реализацией в названных учреждениях и организациях мер по профилактике коррупционных правонарушений.

Для осуществления мер общего контроля за реализацией государственной политики противодействия коррупции юридическими лицами (органами, организациями и учреждениями) в субъекте Российской Федерации отдельные региональные органы государственной власти принимают нормативные правовые акты, регулирующие порядок его осуществления региональными органами по

⁵ 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.

профилактике коррупционных и иных правонарушений. Например, в Ямало-Ненецком автономном округе постановлением главы региона утвержден Порядок осуществления контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в государственных учреждениях автономного округа и организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед исполнительными органами государственной власти автономного округа.⁶

На наш взгляд, подобная практика правового регулирования осуществления региональными органами по профилактике коррупционных и иных правонарушений государственного контроля за реализацией государственной политики противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации является необходимой, заслуживающей одобрения, поддержки и распространения.

В соответствии с Типовым положением общий контроль региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений за реализацией государственной политики противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации касается только узкого круга объектов – государственных учреждений субъекта Российской Федерации и организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Хотя в Ненецком автономном округе на этот орган возлагается функция осуществления государственного контроля за соблюдением законодательства о противодействии коррупции Российской Федерации и автономного округа в исполнительных органах государственной власти автономного округа,⁷ тем самым изменен круг объектов государственного контроля за реализацией государственной политики противодействия коррупции. В результате принятия нормативного правового акта произошла подмена объекта государственного контроля – вместо учреждений и организаций органы по профилактике коррупционных

⁶ Об утверждении Порядка осуществления контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в государственных учреждениях Ямало-Ненецкого автономного округа и организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед исполнительными органами государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа, а также за реализацией в этих учреждениях и организациях мер по профилактике коррупционных правонарушений: постановление Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 07.04.2016 № 63-ПГ // Красный Север. 2016. 15 апреля.

⁷ Об утверждении положения об отделе противодействия коррупции управления государственной гражданской службы и кадров Аппарата Администрации Ненецкого автономного округа: приказ Аппарата администрации Ненецкого автономного округа от 30.12.2014 № 92.

и иных правонарушений должны контролировать исполнительные органы государственной власти автономного округа.

В отдельных субъектах Российской Федерации существует практика государственного контроля органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений за исполнением антикоррупционного законодательства не только в органах исполнительной власти, государственных учреждений субъекта Российской Федерации и организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, но и в муниципальных образованиях, органах местного самоуправления, муниципальных учреждениях и организациях [29]. Такая практика является оправданной, поскольку государственные (муниципальные) учреждения и организации, как правило, являются лишь соисполнителями ведомственных (муниципальных) документов антикоррупционного планирования и ориентируются на нормативные акты соответствующих государственных органов или органов местного самоуправления.

В связи с этим считаем целесообразным расширение круга объектов общего государственного контроля за реализацией государственной политики противодействия коррупции, осуществляемых региональными органами по профилактике коррупционных и иных правонарушений, дополнив перечень таких объектов органами государственной власти, муниципальными образованиями, органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями и организациями.

В отдельных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации контрольные функции региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений возлагаются без указания объекта и предмета антикоррупционного контроля. Например, в Свердловской области на Администрацию Губернатора области – орган по профилактике коррупционных и иных правонарушений возложены контрольные функции, обеспечивающие деятельность губернатора в сфере противодействия коррупции.⁸ Здесь трудно определить объект и предмет антикоррупционного контроля. Это не единственный случай, когда региональными нормативными актами не определяется структура контрольной деятельности (объект, предмет, формы и методы контроля). Например, указом Губернатора Калининградской области на

региональный орган по профилактике коррупционных и иных правонарушений возложен государственный контроль за исполнением указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации, региональных законов, нормативных актов и поручений высших должностных лиц субъекта Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции.⁹ В этом документе мы тоже отмечаем отсутствие структурных элементов контрольной деятельности регионального органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, что может затруднить её осуществление в регионе.

На наш взгляд, в сложившейся ситуации для повышения эффективности контрольной функции региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений необходимо во всех субъектах Российской Федерации принять региональные нормативные акты, регулирующие процедурные и технологические вопросы организации и осуществления общего государственного контроля за реализацией государственной политики противодействия коррупции этими органами.

Полагаем, что такими нормативными правовыми актами должны быть указы и/или постановления высших должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а регулировать они должны только деятельность по осуществлению антикоррупционного контроля в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, организациях и учреждениях, а также органах местного самоуправления, муниципальных учреждениях и организациях.

К специальным контрольным функциям, закрепленных Типовым положением, следует отнести контрольную деятельность региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений за реализацией органами, организациями и учреждениями отдельных направлений государственной политики противодействия коррупции. На наш взгляд, таковыми функции, закрепленными не только Типовым положением, но и региональными нормативными правовыми актами являются:

а) контроль за организацией и осуществлением антикоррупционного просвещения в государственных учреждениях субъекта Российской Федерации;

⁹ О мерах по реализации пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 года № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»: указ Губернатора Калининградской области от 14.10.2015 № 139 (в ред. от 05.04.2016 № 42)// Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 19.10.2015.

⁸ О внесении изменений в Положение об Администрации Губернатора Свердловской области, утвержденное Указом Губернатора Свердловской области от 26.05.2004 № 300-УГ: указ Губернатора Свердловской области от 01.10.2015 № 444-УГ // Областная газета. 2015. 6 октября.

- б) контроль за достоверностью и полнотой сведений об имущественном положении определенной категории должностных лиц и/или претендентов на эти должности в субъекте Российской Федерации:
- о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, предоставляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей субъекта Российской Федерации, должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации или иных лиц;
 - о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных лицами, замещающими государственные должности субъекта Российской Федерации, государственными гражданскими служащими субъекта Российской Федерации и иными лицами;¹⁰
 - контроль за соблюдением лицами, замещающими государственные должности субъекта Российской Федерации, государственными гражданскими служащими субъекта Российской Федерации и иными лицами антикоррупционных запретов, обязанностей, ограничений и требований;
 - контроль за соблюдением гражданами, замещающими должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, ограничений при заключении ими после увольнения с государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации трудового договора и (или) гражданско-правового договора в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Исследование контрольных функций региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений оказалось бы не полным, если бы мы не обратились к региональному антикоррупционному законодательству. Анализ регионального антикоррупционного законодательства показал, что из всей совокупности действующих законов о противодействии коррупции субъ-

¹⁰ Об утверждении Положения о проверке достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, предоставляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Республики Мордовия, и лицами, замещающими государственные должности Республики Мордовия, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Республики Мордовия: указ Главы Республики Мордовия от 05.02.2016 № 27-УГ // Известия Мордовии. 2016. 9 февраля; О мерах по осуществлению контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: постановление Губернатора Костромской области от 28.07.2015 № 137 (в ред. от 16.04.2016 № 69) // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 31.07.2015.

ектов Российской Федерации лишь в 15 имеется упоминание о контрольных функциях региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений, как правило, с указанием лишь отдельных видов функций, осуществляемых ими. Хотя имеются и приятные исключения из этого правила. Например, в законе Пермского края «О противодействии коррупции в Пермском крае» имеется статья 13.2, которая дает полное описание контрольных функций органов государственной власти этого субъекта Российской Федерации в сфере противодействия коррупции, в том числе и органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений.¹¹ В этом законе наиболее ценной частью выступает перечень основных направлений государственного контроля в сфере противодействия коррупции.

Рассматриваемая нами норма регионального антикоррупционного закона предусматривает контроль за выполнением органами государственной власти, учреждениями и организациями мероприятий, предусмотренных региональной антикоррупционной программой, планами по противодействию коррупции, и эффективностью принимаемых мер по противодействию коррупции, который можно назвать контролем за исполнением документов антикоррупционного планирования. Эта контрольная функция региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений закреплена в региональном антикоррупционном законодательстве ещё двух субъектов Российской Федерации – Удмуртской Республики¹² и Ульяновской области.¹³

Упомянутой нормой рассматриваемого закона Пермского края предусмотрен контроль за исполнением органами государственной власти, учреждениями и организациями законодательства, регулирующего вопросы проведения антикоррупционной экспертизы региональных нормативных правовых актов и проектов региональных нормативных правовых актов. Данный вид антикоррупционного контроля можно условно назвать контролем за организацией и осуществлением антикоррупционной экспертизы региональных

¹¹ О противодействии коррупции в Пермском крае: закон Пермского края от 30.12.2008 № 382-ПК (в ред. от 29.06.2016 № 678-ПК) // Собрание законодательства Пермского края. 2009. № 2 (II часть).

¹² О мерах по противодействию коррупционным проявлениям в Удмуртской Республике: закон Удмуртской Республики от 20.09.2007 № 55-РЗ (в ред. от 03.03.2016 № 6-РЗ) // Собрание законодательства Удмуртской Республики. 2007. № 15.

¹³ О противодействии коррупции в Ульяновской области: закон Ульяновской области от 20.07.2012 № 89-ЗО (в ред. от 01.07.2016 № 94-ЗО) // Ульяновская правда. 2012. 24 июля.

нормативных правовых актов и проектов региональных нормативных правовых актов.

Государственный контроль со стороны региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений Пермского края предусмотрен и по фактам обращений уполномоченных государственных органов, граждан и юридических лиц в отношении наличия условий для возможности проявления коррупции в деятельности государственных гражданских служащих. Это направление государственного контроля закреплено в антикоррупционном законодательстве и других субъектов Российской Федерации, но в иной интерпретации «контроль за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц».¹⁴ Представляется, что данную контрольную функцию регионального органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений следует именовать в соответствии с направлением контроля – контроль **за полнотой, всесторонностью и объективностью рассмотрения обращений граждан и юридических лиц по вопро-**

сам противодействия коррупции и законностью принятия по ним решений.

Еще одним направлением контрольной деятельности регионального органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, предусмотренных антикоррупционным законодательством Пермского края является осуществление контроля **за принятием мер по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов** в органах государственной власти, учреждениях и организациях.

Важнейшим направлением контрольной деятельности органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений Пермского края является осуществление контроля **за соблюдением порядка уведомления в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений** в органах государственной власти, учреждениях и организациях. Однако наименование этой функции представляется не вполне удачным, поскольку в федеральном законе «О противодействии коррупции» предписывается государственным или муниципальным служащим обязанность уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений.¹⁵ Кроме того, обязанность уведомлять компетентные на то органы и должностных лиц возлагается и на другие категории работников, осуществляющих управленческие функции¹⁶ и/или иных лиц, наделенных властными полномочиями (лиц, замещающих го-

¹⁴ О противодействии коррупции в Самарской области: закон Самарской области от 10.03.2009 № 23-ГД (в ред. от 19.05.2014 № 57-ГД) // Волжская коммуна. 2009. 12 марта; О противодействии коррупции в Курганской области: закон Курганской области от 03.03.2009 № 439 (в ред. от 01.03.2016 № 16) // Новый мир. 2009. 11 марта; О противодействии коррупции в Республике Хакасия: Закон Республики Хакасия от 04.05.2009 № 28-ЗРХ (в ред. от 05.02.2016 № 07-ЗРХ) // Вестник Хакасии. 2009. 8 мая; О противодействии коррупции в Камчатском крае: закон Камчатского края от 18.12.2008 № 192 (в ред. от 01.04.2014 № 404) // Официальные Ведомости. 2008. 30 декабря; О противодействии коррупции в Республике Крым: закон Республики Крым от 22.07.2014 № 36-ЗРК (ред. от 15.12.2014 № 32-ЗРК/2014) // Крымские известия. 2014. 31 июля; О противодействии коррупции в городе Севастополе: закон города Севастополя от 11.06.2014 № 30-ЗС (в ред. от 04.05.2016 № 243-ЗС) // Севастопольские известия. 2014. 18 июня; О противодействии коррупции в Орловской области: закон Орловской области от 10.04.2009 № 893-ОЗ (ред. от 24.12.2015 № 1893-ОЗ) // Орловская правда. 2009. 18 апреля; О противодействии коррупции в Республике Калмыкия: закон Республики Калмыкия от 27.06.2008 № 18-IV-3 (ред. от 20.11.2015 № 156-V-3) // Хальмг Унн. 2008. 1 июля; О противодействии коррупции в Краснодарском крае: закон Краснодарского края от 23.07.2009 № 1798-КЗ (ред. от 06.11.2015 № 3275-КЗ) // Кубанские новости. 2009. 6 августа; О противодействии коррупции в Ростовской области: областной закон Ростовской области от 12.05.2009 № 218-ЗС (ред. от 23.06.2016 № 545-ЗС) // Наше время. 2009. 13 мая; О противодействии коррупции в Республике Дагестан: закон Республики Дагестан от 07.04.2009 № 21 (в ред. от 30.12.2013 № 106) // Собрание законодательства Республики Дагестан. 2009. № 7. Ст.275; О противодействии коррупции в Чеченской Республике: закон Чеченской Республики от 21 мая 2009 года № 36-РЗ (в ред. от 17.01.2016 № 2-РЗ) // Вести республики. 2009. 10 июня; О противодействии коррупции в Республике Башкортостан: закон Республики Башкортостан от 13.07.2009 № 145-з (в ред. от 06.07.2012 № 559-з) // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2009. № 17(311). Ст.1087.

¹⁵ О противодействии коррупции: федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (в ред. от 15.02.2016 № 24-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст.6228.

¹⁶ Об утверждении Порядка уведомления работодателя о фактах обращения в целях склонения работника Государственного учреждения - Пермского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений: приказ ГУ - Пермского регионального отделения ФСС РФ от 15.01.2013 № 16; О Порядке уведомления работодателя о фактах обращения в целях склонения работников организаций, находящихся в ведении Министерства внутренней политики, информации и связи Республики Крым, к совершению коррупционных правонарушений: приказ Министерства внутренней политики, информации и связи Республики Крым от 18.06.2015 № 140; Об утверждении порядка уведомления работодателя о фактах обращения в целях склонения работника, занимающего должность, не относящуюся к должностям муниципальной службы, муниципальной должностям администрации городского поселения Красногорск, к совершению коррупционных правонарушений: распоряжение главы городского поселения Красногорск Красногорского муниципального района Московской области от 09.02.2016 № 27 // Красногорские вести. 2016. 22 марта.

сударственные должности субъекта Российской Федерации¹⁷ либо лиц, замещающих муниципальные должности и муниципальных служащих¹⁸). Поэтому данную функцию логичнее назвать функцией контроля за организацией исполнения в органах государственной власти, органах местного самоуправления, организациях и учреждениях государственными (муниципальными) служащими и иными лицами (**работниками** – примечание автора – П.К.) **обязанности уведомлять** представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы **обо всех случаях** обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений.

В числе основных контрольных функций, возложенных законодателями на орган по профилактике коррупционных и иных правонарушений Пермского края является обеспечение контроля за соблюдением порядка представления сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.¹⁹ В тоже время в других субъектах Российской Федерации региональным антикоррупционным законодательством на эти органы чаще всего возлагается специальная функция контроля за соответствием расходов доходам различных категорий лиц, на которых возложены обязанности по предоставлению сведений о доходах и расходах.²⁰

Анализ антикоррупционного законодательства и иных нормативных правовых актов субъ-

ектов Российской Федерации позволяет нам обратить внимание на некоторые направления государственной политики противодействия коррупции, предусмотренные региональным антикоррупционным законодательством, остающиеся вне государственного контроля и которые можно предоставить региональным органам по профилактике коррупционных и иных правонарушений. В числе таких «бесконтрольных» направлений антикоррупционной деятельности оказались:

- а) организация и осуществление информационного обеспечения (сопровождения) государственной политики противодействия коррупции (антикоррупционного информирования, антикоррупционной пропаганды, антикоррупционной агитации, антикоррупционной рекламы);
- б) организация и проведение антикоррупционного образования;
- в) организация взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, государственных (муниципальных) учреждений и организаций с институтами гражданского общества по вопросам противодействия коррупции;
- г) организация и осуществление антикоррупционного мониторинга в регионе.

Такое положение дел не осталось незамеченным региональными органами государственной власти, и они начинают закреплять за органами по профилактике коррупционных и иных правонарушений отдельные контрольные функции по данным направлениям антикоррупционной деятельности. Например, в Республике Ингушетия на орган по профилактике коррупционных и иных правонарушений возложен мониторинговый контроль за выполнением требований к размещению и наполнению разделов, посвященных вопросам противодействия коррупции официальных сайтов государственных органов и государственных учреждений.²¹

Следовательно, можно говорить о необходимости расширения предмета государственного контроля региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений и дополнении их функциями по контролю в органах государственной власти субъекта Российской Федерации, органах местного самоуправления, учреждениях и организациях за:

- организацией и осуществлением информационного обеспечения (сопровождения) государственной политики противодействия корруп-

¹⁷ О Порядке уведомления лицами, замещающими отдельные государственные должности Орловской области, Губернатора Орловской области о фактах обращений к ним в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений и организации проверки сведений, содержащихся в уведомлениях: указ Губернатора Орловской области от 18.03.2015 № 145 // Государственная специализированная информационная система «Портал Орловской области - публичный информационный центр» <http://orel-region.ru>, 19.03.2015.

¹⁸ Об управлении кадровой политики и противодействия коррупции администрации Краснодарского края: постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 21.12.2015 № 1243 (в ред. от 16.05.2016 № 310) // Официальный сайт администрации Краснодарского края <http://admkrasnodar.ru>, 21.12.2015; 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 // Нижегородские новости. 2015. 3 ноября.

¹⁹ О противодействии коррупции в Пермском крае: закон Пермского края от 30.12.2008 № 382-ПК (в ред. от 29.06.2016 № 678-ПК) // Собрание законодательства Пермского края. 2009. № 2 (II часть).

²⁰ О противодействии коррупции в Кировской области: закон Кировской области от 30.04.2009 № 365-ЗО (в ред. от 31.05.2016 № 665-ЗО) // Вятский край. 2009. 13 мая.

²¹ О внесении изменений в некоторые акты Главы Республики Ингушетия по вопросам противодействия коррупции: указ Главы Республики Ингушетия от 25 августа 2016 года № 177 // Ингушетия. 2016. 31 августа.

ции в средствах массовой информации, в массово-коммуникативной сети Интернет, в том числе за полнотой и своевременностью наполнением разделов «Противодействие коррупции» на официальных сайтах органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, учреждений и организаций в массово-коммуникативной сети Интернет, а также качеством антикоррупционной рекламы;

- организацией и осуществлением регионального антикоррупционного мониторинга, в том числе за полнотой и достоверностью представляемых сведений (первичных статистических данных) органами государственной власти, органами местного самоуправления, учреждениями и организациями по реализации мер противодействия коррупции;
- организацией и качеством антикоррупционного образования в образовательных учреждениях дополнительного профессионального образования при осуществлении повышения квалификации и переподготовки государственных (муниципальных) служащих и иных лиц при финансировании из регионального бюджета, в том числе и качества учебно-методических разработок по вопросам противодействия коррупции;
- организацией взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления учреждений и организаций с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции, в том числе за осуществлением совместных мероприятий в рамках реализации региональных антикоррупционных документов среднесрочного и краткосрочного планирования (антикоррупционных программ и планов противодействия коррупции).

Учитывая то обстоятельство, что перечисленные нами выше «неконтролируемые» направления деятельности обладают спецификой, требующий от представителей контролирующих органов дополнительных квалификационных требований в области массовой коммуникации, в сферах образования и рекламной деятельности, то для обеспечения государственного контроля за их содержанием и качеством региональным органам по профилактике коррупционных и иных правонарушений следует привлекать экспертов и экспертные учреждения в названных сферах деятельности и одновременно обладающих антикоррупционной компетентностью. Для этих целей региональным органам государственной власти потребуется установить порядок привлечения экспертов и экспертные организации к этим видам деятельности.

Важнейшей составляющей использования контрольной функции региональными органами по профилактике коррупционных и иных правонарушений является обеспечение их необходимыми полномочиями и средствами обеспечения государственного контроля за реализацией государственной политики противодействия коррупции, закрепленных нормативными правовыми актами.

Необходимые полномочия по осуществлению оценки реального состояния дел о соблюдении антикоррупционных обязанностей, ограничений, запретов и требований определенными категориями лиц, а также исполнением антикоррупционного законодательства в органах, учреждениях и организациях и иных контрольных функций органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений закреплены Типовым положением и региональными нормативными правовыми актами. Вне правового регулирования остаются формы осуществления государственного контроля за реализацией государственной политики противодействия коррупции региональными органами по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Вместе с тем в Ямало-Ненецком автономном округе постановлением губернатора закреплены такие формы государственного контроля за реализацией государственной политики противодействия коррупции как: а) плановая проверка; б) внеплановая проверка; в) документарная проверка; г) выездная проверка,²² фактически те же самые, что и предусмотренные федеральным законодательством о государственном (муниципальном) контроле.²³

Следует иметь в виду, что формы осуществления государственного контроля региональными органами по профилактике коррупционных и иных правонарушений в Типовом положении и иных нормативных правовых актах именуется по-разному. В одних случаях – осуществлением проверки, в других – проведением мониторинга, в третьих – анализом сведений. Для реализации

²² Об утверждении Порядка осуществления контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в государственных учреждениях Ямало-Ненецкого автономного округа и организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед исполнительными органами государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа, а также за реализацией в этих учреждениях и организациях мер по профилактике коррупционных правонарушений: постановление Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 07.04.2016 № 63-ПГ // Красный Север. 2016. 15 апреля.

²³ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 № 354-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

этих форм государственного контроля за реализацией государственной политики противодействия коррупции высшие должностные лица субъектов Российской Федерации и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации уже принимают необходимые для этого нормативные правовые акты и/или обновляют имеющиеся.

В настоящее время в российских регионах активно совершенствуются нормативные акты:

- а) по организации и осуществлению проверок в целях противодействия коррупции;²⁴
- б) по проведению мониторинга деятельности по профилактике коррупционных и иных правонарушений в органах, организациях и учреждениях;²⁵
- в) по анализу сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера,²⁶ который может выступать в качестве основания

²⁴ О создании рабочей группы по проведению выездных проверок деятельности органов местного самоуправления Республики Калмыкия по противодействию коррупции: распоряжение Главы Республики Калмыкия от 24.09.2010 № 171-рг (в ред. от 19.12.2011 № 231-рг) // Хальмг унн. 2010. 29 сентября; О Порядке осуществления проверок в отношении отдельных категорий граждан в целях противодействия коррупции: указ Губернатора Иркутской области от 27.06.2013 № 212-уг (в ред. от 31.10.2014 № 334-уг) // Областная. 2013. 19 июля; Об утверждении положения о порядке проведения проверки, предусмотренной частью 6 статьи 12 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»: приказ минэкономки Нижегородской области от 11.04.2016 № 79 // Нижегородская правда. 2016. 2 июля; О реализации законодательства о противодействии коррупции в отношении лиц, замещающих должности руководителей государственных учреждений Ярославской области: указ Губернатора Ярославской области от 28.02.2013 № 111 (в ред. от 07.04.2016 № 185) // Документ-Регион. 2013. 5 марта; О реализации законодательства о противодействии коррупции в отношении лиц, замещающих государственные должности Ярославской области: указ Губернатора Ярославской области от 31.01.2013 № 46 (в ред. от 07.04.2016 № 185) // Документ-Регион. 2013. 12 февраля.

²⁵ О проведении мониторинга деятельности по профилактике коррупционных правонарушений в органах местного самоуправления в Республике Алтай, муниципальных организациях и учреждениях, а также соблюдения в них федерального законодательства и законодательства Республики Алтай о противодействии коррупции: распоряжение Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 14.06.2016 № 333-рГ // Официальный портал Республики Алтай <http://www.altai-republic.ru>, 14.06.2016.

²⁶ О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Архивной службы Кабардино-Балкарской Республики, и государственными гражданскими служащими Архивной службы Кабардино-Балкарской Республики, и соблюдения государственным гражданскими служащими Архивной службы Кабардино-Балкарской Республики требований к служебному поведению: приказ Архивной службы Кабардино-Балкарской Республики от 30.06.2016 № 50 // Официальная Кабардино-Балкария. 2016. 8 июля.

для проведения служебных проверок по соблюдению лицами антикоррупционных ограничений, обязанностей, требований и запретов.

Вместе с тем региональная практика выработала и иные формы контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства как юридическими, так и должностными лицами. В числе таких форм можно отметить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, регулирующих вопросы организации и реализации государственной политики противодействия коррупции в регионе. Ещё одной формой государственного контроля за реализацией государственной политики противодействия коррупции выступает заслушивание отчетов руководителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, учреждений и организаций об эффективности реализации мер противодействия коррупции на заседании рабочих групп или экспертных комиссий, созданных при органе по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Проведенный нами анализ нормативных правовых актов и иных документов по осуществлению региональными органами по профилактике коррупционных и иных правонарушений контрольных функций позволяет сделать некоторые выводы.

Во-первых, государственный контроль за реализацией государственной политики противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации – это одна из основных функций региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений, суть которой сводится к проверке реального состояния дел при реализации мер противодействия коррупции на подконтрольном объекте в целях повышения их результативности. Государственный контроль за реализацией государственной политики противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации, осуществляемый региональными органами по профилактике коррупционных и иных правонарушений может быть общим и специальным. Общий контроль осуществляется за организацией деятельности по противодействию коррупции юридическими лицами (органами государственной власти, муниципальными образованиями, органами местного самоуправления, учреждениями и организациями). Специальный контроль осуществляется за отдельными направлениями антикоррупционной деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, учреждений и организаций, предусмотренных нормативными правовыми актами, а также контроль за соблюде-

ния отдельными лицами антикоррупционных запретов, требований, ограничений и обязанностей.

Во-вторых, наделение полномочиями региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений по осуществлению государственного контроля за результативностью реализации государственной политики противодействия коррупции в органах государственной власти, учреждениях и организациях не сопровождалось принятием необходимых региональных нормативных правовых актов по организации и осуществлению этими органами контрольных функций. Поэтому в ближайшее время органам государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо принять нормативные правовые акты регулирующие организацию и осуществление региональными органами по профилактике коррупционных и иных правонарушений государственного контроля за реализацией государственной политики противодействия коррупции с указанием исчерпывающих данных о предмете, объектах, сроках и процедурах такого контроля.

В-третьих, основными направлениями государственного контроля за реализацией государственной политики противодействия коррупции, осуществляемого региональными органами по профилактике коррупционных и иных правонарушений являются:

- а) за организацией и осуществлением антикоррупционного просвещения;
- б) за исполнением документов антикоррупционного планирования;
- в) за организацией и осуществлением антикоррупционной экспертизы;
- г) за полнотой, всесторонностью и объективностью рассмотрения обращений граждан и юридических лиц по вопросам противодействия коррупции и законностью принятия по ним решений;
- д) за принятием мер по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов;
- е) за организацией исполнения работниками обязанности уведомлять о склонении их к совершению коррупционных правонарушений;
- ж) за организацией и соблюдением порядка представления сведений о доходах, расходах, имуще-

стве и обязательствах имущественного характера;

- и) за соблюдением лицами, замещающими государственные должности субъекта Российской Федерации, государственными гражданскими служащими субъекта Российской Федерации и иными лицами антикоррупционных запретов, ограничений, обязанностей и требований;
- к) за соблюдением гражданами, замещавшими государственные должности субъекта Российской Федерации и должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, ограничений при заключении ими после увольнения с государственной должности субъекта Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации трудового договора и (или) гражданско-правового договора в случаях, предусмотренных федеральным и/или региональным законодательством;
- л) за достоверностью и полнотой сведений об имущественном положении определенной категории должностных лиц и/или претендентов на эти должности в субъекте Российской Федерации;
- м) за организацией и осуществлением информационного обеспечения (сопровождения) государственной политики противодействия коррупции;
- н) за организацией и качеством антикоррупционного образования;
- о) за организацией взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных (муниципальных) учреждений и организаций с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции.

В-четвертых, в целях систематизации и конкретизации контрольных функций региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений, требуется правовое закрепление за ними этих функций в региональном антикоррупционном законодательстве либо подзаконных нормативных правовых актах, устанавливающих их правовое положение.

Литература

1. Михайлов В.И. Противодействие коррупции: на основе доверия и контроля // Государственная служба. 2010. № 6. С. 30–32.
2. Лаврентьева О.С. Контроль как способ противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Образование и право. 2012. № 11(39). С. 25–34.
3. Агеев В.Н., Агеева О.В. Государственный контроль за реализацией антикоррупционной политики в Российской Федерации: понятие и содержание // Следователь. 2010. № 12. С. 2–6.
4. Агеев В.Н. Государственный контроль за реализацией антикоррупционной политики в Российской Федерации // Актуальные проблемы экономики и права. 2010. № 4. С. 5–8.
5. Кабанов П.А. Организация и осуществление ведомственного контроля за реализацией государственной политики противодействия коррупции в регионах Российской Федерации // Юридические исследования. 2014. № 6. С. 130–145.
6. Кабанов П.А. Ведомственный контроль за реализацией антикоррупционной политики в субъектах Российской Федерации // Следователь. 2011. № 9. С. 16–20.
7. Агеева О.В. Контроль за реализацией антикоррупционной политики на муниципальном уровне // Актуальные проблемы экономики и права. 2010. № 4. С. 9–12.
8. Зуева А.С. Предоставление сведений о расходах государственными служащими в зарубежных странах // Правовое поле современной экономики. 2012. № 9. С. 85–90.
9. Чаннов С.Е. Закон о контроле за расходами чиновников: вопросы эффективности // Государственный аудит. Право. Экономика. 2013. № 2. С. 102–108.
10. Зайцева Л.В. Контроль за доходами и расходами государственных гражданских служащих // Антикоррупционная политика государства: формирование и реализация в России и Германии: материалы Международной научно-практической конференции. Тюмень, 2013. С. 146–151.
11. Шуруханова Д.Н. Контроль имущественного положения как мера по противодействию коррупции // NB: Административное право и практика администрирования. 2013. № 6. С. 83–98.
12. Макаров А.В., Лютов В.А. К вопросу о контроле за соответствием расходов лиц, занимающих государственные должности, как одним из условий противодействия коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 4. С. 32–35.
13. Вилчаева М.Н., Савоскин А.В. К вопросу о необходимости совершенствования законодательства о противодействии коррупции путем вменения контроля за расходами чиновников // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. 2014. № 3. С. 48–59.
14. Соловьева Е.П., Цыбаков Д.Л. Контроль за расходами государственных служащих как инструмент противодействия коррупции // Экономика и социум. 2014. № 4-4 (13). С. 993–996.
15. Зайков Д.Е. Правовое регулирование контроля за соответствием расходов работников их доходам в целях противодействия коррупции // Законодательство. 2014. № 8. С. 60–67.
16. Улизько К.А. Контроль имущественного положения лиц, замещающих (занимающих) должности, установленных законодательством о противодействии коррупции // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 2. С. 3–5.
17. Гурин А.И. Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. 217 с.
18. Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. 205 с.
19. Тарасов А.М. Государственный контроль в России: монография. М., 2008. 644 с.
20. Савенко О.Е. Контрольная функция государственных органов: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. 195 с.
21. Джагарян А.А. Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации. М., 2008. 176 с.
22. Завалунов А.З. Правовые основы государственного контроля в сфере исполнительной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 29 с.
23. Слепцов М.Г. Правовое регулирование государственного контроля в краях и областях – субъектах Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.
24. Махов В.Х. Контрольные функции органов государственной власти Российской Федерации в условиях проведения административной реформы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 23 с.
25. Уманская В.П. Государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства о государственной гражданской службе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 18 с.
26. Калюжный Н.Н. Функция контроля в деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 241 с.
27. Даньшина Н.А. Возможности и пределы государственного контроля над жизнедеятельностью общества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 29 с.
28. Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2012. 480 с.
29. Сводный отчет о состоянии коррупции и реализации мер антикоррупционной политики в Республике Татарстан в 2013 году. Казань, 2004. 126 с.



Вопросы совершенствования законодательства Азербайджана о недоносительстве и укрывательстве преступлений

Курбанов Г. С. о.¹

Ключевые слова: уголовное право, уголовная ответственность, Уголовный кодекс Азербайджанской Республики, тяжкое преступление, соучастие в преступлении, недонесение, укрывательство, пособничество, ограничение уголовной ответственности, декриминализация.

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые особенности законодательной регламентации ответственности за недонесение и укрывательство преступлений в ранее действовавшем и действующем законодательстве Азербайджанской Республики, а также вносятся отдельные предложения, направленные на его дальнейшее усовершенствование.

DOI: [10.21681/2226-0692-2016-4-25-30](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2016-4-25-30)

История развития законодательства об ответственности за недоносительство и укрывательство преступлений сложна и противоречива. Принятый в 1922 году первый социалистический УК Азербайджанской Республики, по сравнению с ранее действовавшим законодательством внес ряд изменений в решение некоторых аспектов данного вопроса. В частности УК 1922 года в отличие от Руководящих начал 1919 года не считал попустителей пособниками преступления и, следовательно, не возлагал на всех граждан обязанности вести борьбу с различными преступлениями. Стабилизация политической обстановки в стране, сокращение преступных проявлений, улучшение деятельности судебно-следственного аппарата и органов милиции по борьбе с преступностью делали нецелесообразным возложение на граждан юридической обязанности по борьбе с преступностью.

Пособниками преступления по УК 1922 года признавались лица, содействовавшие выполнению преступления советами, указаниями, устранением препятствий, сокрытием преступника или следов преступления (ст. 16)². Укрывательство преступления считалось, следовательно, соучастием в преступлении. В то же время, в УК 1922 года не содержалось четких указаний о характере укрыва-

тельства, что вызывало противоречивые мнения не только у практических работников, но и специалистов в области уголовного права. Отмечая особенности квалификации укрывательства по УК 1922 года, следует подчеркнуть, что законодатель специально оговаривал ответственность за укрывательство особо тяжких преступлений в Особенной части кодекса, предусматривая за их совершение, как правило, строгие наказания. В остальных случаях укрывательство преступления рассматривалось как соучастие и квалифицировалось со ссылкой на статью 16 УК.

Важным событием в истории уголовного права было принятие 31 октября 1924 года Основных начал уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик. Основные начала явились первым общесоюзным уголовно-правовым актом, регулировавшим вопросы Общей части уголовного права. Они признавали соучастниками преступления подстрекателей, исполнителей и пособников. О попустителях, недоносителях и укрывателях в Основных началах ничего не говорилось. При решении этих вопросов судебная практика руководствовалась положениями УК 1922 года.

До принятия в 1958 году Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик в уголовном законодательстве по-разному решался вопрос о квалификации укрывательства. В УК Азербайджана 1927 года укрывательство преступления каралось как соучастие в нем, а недонесе-

² Cinayət qanunları külliyatı 1920-2000. Bakı. 2014. "Hüquq Yayı Evi", s. 50 (на азербайджанском языке).

¹ Курбанов Габил Сурхай оглы, доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом «Теория государства и права, гражданское право и гражданский процесс» Института философии и права Национальной академии наук Азербайджана, Азербайджанская Республика, г. Баку.

E-mail: professorqurbanov@yandex.ru

ние о совершенном или готовящемся преступлении в соответствии со статьей 19 УК влекло за собой наказание лишь в случаях, указанных в законе³. УК Азербайджана 1927 года, как и УК РСФСР 1926 года, рассматривал и заранее обещанное, и заранее не обещанное укрывательство как пособничество преступлению. Иначе этот вопрос решался в уголовных кодексах Грузинской ССР 1928 года, Украинской ССР 1927 года и Узбекской ССР 1926 года. Так, статья 17 УК Грузинской ССР устанавливала, что пособниками считаются те, кто содействовал выполнению преступления советами, указаниями, предоставлением средств, устранением препятствий, а также сокрытием преступника или следов преступления. Таким образом, УК Грузинской ССР относил к соучастию лишь заранее обещанное укрывательство. Укрывательство же преступника или следов преступления, не являвшихся содействием выполненному преступлению, влекло уголовную ответственность лишь в случаях, специально указанных в Уголовном кодексе. В Особенной части УК Грузинской ССР выделял заранее не обещанное укрывательство в самостоятельное преступление против порядка управления, предусмотрев за него наказание до пяти лет лишения свободы (статья 80). Аналогично решали этот вопрос уголовные кодексы Украинской и Узбекской союзных республик⁴.

Позиция уголовных кодексов этих союзных республик была более предпочтительной, чем позиция УК Азербайджана, поскольку соучастием может быть признано лишь такое действие, которое находится в причинной связи с совершенным преступлением. Такая связь имеется лишь при заранее обещанном укрывательстве.

Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик 1958 года отнесли к пособничеству лишь заранее обещанное укрывательство. Заранее не обещанное укрывательство и не доносительство в соответствии с Основами наказывались лишь в специально предусмотренных законом случаях.

25 декабря 1958 года был принят Закон об уголовной ответственности за государственные преступления, статья 26 которого устанавливала ответственность за не доносительство о некоторых государственных преступлениях. Вопрос об укрывательстве государственных преступлений Закон 1958 года не разрешил. Это являлось большим про-

белом, который привел к разнобою в республиканском законодательстве.

Так, УК Литовской ССР включил заранее не обещанное укрывательство государственных преступлений в раздел иных государственных преступлений, а уголовные кодексы Азербайджанской, Узбекской и Киргизской союзных республик вовсе не предусматривали за него ответственности. Уголовные кодексы РСФСР, Украинской, Грузинской и Латвийской союзных республик рассматривали вопрос об ответственности за это деяние в главе о преступлениях против правосудия.

Для устранения подобного разнобоя 24 февраля 1961 года Закон об уголовной ответственности за государственные преступления был дополнен статьей 27, установившей ответственность за заранее не обещанное укрывательство государственных преступлений. В соответствии с этим УК Азербайджана отнес данное преступление к разряду иных государственных (статья 82-1 УК). Укрывательство иных общеуголовных преступлений предусматривалось в статье 187 УК как преступление против правосудия.

В Уголовном кодексе Азербайджанской Республики 2000 года в ст. 32.5 пособничеством в преступлении признается заранее данное обещание скрыть преступника, средства или орудия совершения преступления, следы преступления либо предметы, добытые преступным путем, а равно лицо, заранее обещавшее приобрести или сбыть такие предметы. В статье 307 Особенной части УК предусматривается ответственность за не доносительство об известных готовящихся или совершенных тяжких или особо тяжких преступлениях (ст. 307.1), а также за заранее не обещанное укрывательство тяжких (ст. 307.2) и особо тяжких преступлений (ст. 307.3). Таким образом, УК Азербайджана 2000 года признает заранее обещанное укрывательство соучастием в преступлении, а не доносительство и заранее не обещанное укрывательство тяжких и особо тяжких преступлений – преступлением против правосудия (глава 32 УК).

Согласно проведенными нами исследованиям установлено, что подавляющее большинство рассматриваемых преступлений совершается лицами в возрасте от 18 до 29 лет. На эту возрастную группу приходится 56,8% укрывательства и 64,6% не доносительства. В этом весьма активном возрасте молодым людям чаще приходится сталкиваться с конфликтными ситуациями, со случаями совершения общественно опасных действий, и они не всегда оказываются на высоте предъявляемых к ним требований, прибегают из чувства ложного товарищества и других побуждений к укрывательству

³ Cinayət qanunları külliyyatı 1920-2000. Bakı. 2014. "Hüquq Yaun Evi", s. 138 (на азербайджанском языке).

⁴ Пионтковский А.А. Учение о преступлении. М. 1961. С.575-576.

либо не сообщают органам власти о готовящихся или совершенных преступлениях.

В примечании к статье 307 УК Азербайджанской Республики указывается, что к уголовной ответственности за недонесение (статья 307.1 УК) не может быть привлечено лицо, не донесшее о преступлении, подготовленном или совершенном его женой (мужем), детьми, родителями и близкими родственниками, круг которых установлен законодательством. Таким образом, недонесение о тяжких или особо тяжких преступлениях, совершенных супругом или близким родственником, уголовно не наказуемо. К близким родственникам, помимо супруга, относятся дед, бабушка, усыновители, усыновленные, внуки, братья и сестры⁵.

По ранее действовавшему уголовному законодательству факт родственных отношений не учитывался при определении уголовной ответственности за укрывательство и недонесительство. Не рассматривался этот факт и как обстоятельство, смягчающее ответственность за эти преступления. Лица, находящиеся в родственных отношениях с виновными в совершении преступления, несли уголовную ответственность за укрывательство и недонесительство на общих основаниях.

Законом Российской Федерации от 29 апреля 1993 года в статью 18 УК РСФСР, регламентировавшую заранее не обещанное укрывательство, было внесено изменение, согласно которому не подлежали уголовной ответственности за заранее не обещанное укрывательство супруг и близкие родственники лица, совершившего преступление. При этом в примечании к статье 19 УК РСФСР предусматривалось, что близкими родственниками, указанными в статьях 18 и 19, признаются родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и родные сестры, дед, бабушка и внуки⁶.

Ограничение уголовной ответственности для этих лиц было сделано исходя из нравственных побуждений, а также из законодательного опыта большинства зарубежных государств. Исходя из гуманных начал уголовного законодательства, нельзя не признавать, что родственные отношения прикосновенного лица с исполнителем основного преступления накладывают серьезный отпечаток на поведение укрывателя и недонесителя. «За укрывательством и недонесительством, которые совершают близкие родственники, – справедливо указывал М.И. Ковалев, – часто скрывается такая внутренняя душевная борьба и такие страдания, что любое наказание может показаться ничтож-

ным по сравнению с боязнью за судьбу родственника, совершившего преступление»⁷.

Кроме того, с учетом нравственных и этических соображений в Уголовном кодексе Российской Федерации 1996 года не предусматривается уголовная ответственность за недонесительство.

В теории уголовного права общепризнанным является положение о том, что субъектом укрывательства не может быть лицо, которое являлось либо исполнителем, либо соучастником основного преступления. Судебная практика также придерживается позиции, согласно которой недонесение о преступлении со стороны лица, являющегося соучастником преступления, либо виновного в заранее не обещанном укрывательстве преступления, не требует дополнительной квалификации по статьям уголовного кодекса о недонесении, поскольку недонесение в этих случаях является частью более тяжкого преступления и охватывается статьями, предусматривающими ответственность за указанные преступления⁸.

В судебной практике возникает вопрос о том, может ли наступать ответственность за недонесение, если лицо не сообщает соответствующим органам об общественно опасном деянии, совершенном невменяемым. Известно, что закон (статья 307 УК) говорит о недонесении о достоверно известном готовящемся или совершенном преступлении. Общественно опасное деяние, совершенное невменяемым, ввиду отсутствия субъекта преступления, не может рассматриваться в качестве преступления. В то же время, недонесение об общественно опасном деянии, совершенном невменяемым, по своей социальной характеристике очень сходно с недонесением о достоверно известном готовящемся или совершенном преступлении вменяемого лица.

В соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства по делам об общественно опасных деяниях невменяемых, а также о преступлениях лиц, заболевших душевной болезнью после совершения преступления, обязательно производство предварительного следствия. При этом должны быть выяснены все обстоятельства совершения общественно опасного деяния, совершение его данным лицом, характер и размер ущерба и т. д. В судебном заседании при обсуждении вопроса о назначении мер медицинского характера должны быть приведены доказательства, устанавливающие или опровергающие совершение данным лицом общественно опасного деяния. По-

⁷ Ковалев М.И. Об ответственности за укрывательство и недонесительство. // Советское государство и право. 1957. № 2. С. 106.

⁸ Чучаев А.И. Преступления против правосудия. Научно-практический комментарий. Ульяновск, 1997. С. 84.

⁵ Quliyev R.İ., İmanov M.N. Cinayət hüququ xüsusi hissə. Dərslük. Bakı: Dığesta. 2001. S. 660 (на азербайджанском языке).

⁶ «Российская газета», 27 мая 1993 года.

этому лицу, не сообщившее о достоверно известном готовящемся или совершенном общественно опасном деянии невменяемого, своим поведением нарушает интересы правосудия, и в силу этого оно может подлежать ответственности за недоносительство и укрывательство преступлений⁹.

Определенный и в теоретическом, и практическом отношении интерес представляет вопрос об ответственности за укрывательство и недоносительство должностных лиц, когда эти действия связаны с использованием ими своего служебного положения. В юридической литературе господствующей является точка зрения, согласно которой заранее не обещанное укрывательство, совершенное должностным лицом, должно влечь ответственность по совокупности преступлений – укрывательства и злоупотребления служебным положением¹⁰. Должностное лицо, совершая укрывательство с использованием своего служебного положения, посягает не только на интересы правосудия, но и своими противоправными действиями наносит существенный вред нормальной работе учреждения, предприятия или организации, где оно состоит на службе.

В тех случаях, когда должностное лицо использует свое служебное положение для сокрытия преступления, которое не подпадает под категорию тяжкого или особо тяжкого, то его действия, при наличии признаков состава должностного преступления, должны быть квалифицированы лишь по статье 308 УК Азербайджана как злоупотребление должностными полномочиями.

По вопросу квалификации недонесения, совершенного должностным лицом, в юридической литературе высказаны противоречивые суждения. Так, в частности, отмечается, что «ответственность за недоносительство должностных лиц должна определяться особо. Если на должностном лице лежит правовая (юридическая) обязанность сообщать о готовящемся или об уже совершенном преступлении органам власти или докладывать об этом вышестоящим инстанциям по службе, а оно не выполняет ее, то есть бездействует, то такое поведение этого лица должно квалифицироваться как должностное преступление»¹¹.

Такая позиция представляется нам не бесспорной, поскольку привлечение должностных лиц за недонесение только по статьям о должностных преступлениях поставило бы их в привилегиро-

ванное положение по сравнению с другими субъектами этого преступления. Ведь дело в том, что для привлечения к уголовной ответственности по статье 308 и 314 УК Азербайджана во всех случаях требуется причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций или охраняемым законом интересам общества или государства, а также наличие для состава преступления, предусмотренного статье 308 УК, определенных мотивов, а именно, чтобы деяние было совершено из корыстной или иной личной заинтересованности. Ответственность же по статье 307 УК наступает лишь за один факт недонесения, независимо от наступления каких-либо последствий и мотивов недонесения.

Иного взгляда по данному вопросу придерживается И.А. Бушуев, который полагает, что обязанность сообщить в надлежащие органы об указанных в законе готовящихся и совершенных преступлениях, равно как и обязанность не укрывать указанные в законе преступления, является универсальной, она в одинаковой мере распространяется на всех граждан, независимо от их правового положения в обществе. Поэтому должностное лицо, совершившее недоносительство с использованием своего служебного положения, должно нести ответственность лишь по статье 307.1 УК Азербайджанской Республики.

Такая позиция, на наш взгляд, является более предпочтительной. Лишь в тех случаях, когда должностное лицо, обязанное сообщить о готовящемся или совершенном преступлении, не делает этого в отношении преступлений, указанных в статье 307 УК, может быть поставлен вопрос об ответственности за должностное преступление, если, разумеется, имеются признаки такового в деянии должностного лица.

В теории уголовного права уделялось внимание разработке проблемы прикосновенности к преступлению. При этом предпринимались попытки отказаться от понятия прикосновенности к преступлению как не оправдывающего себя ни с теоретической, ни с практической точек зрения. Впервые целесообразность самостоятельного существования института прикосновенности в уголовном праве была подвергнута сомнению Б.С. Утевским в его выступлении в 1939 году на научной сессии Всесоюзного института юридических наук. В последующем в юридической литературе предпринимались попытки ликвидировать институт прикосновенности в уголовном праве. Например, П.Г. Мишунин писал, что «надо отказаться от понятия института прикосновенности к преступлению в советском уголовном праве. Этот

⁹ Илюхин В. Некоторые вопросы ответственности за недоносительство. // Советская юстиция. 1980. № 7. С. 27.

¹⁰ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. М., 1997. С. 682.

¹¹ Рашковская Ш.С. Преступления против правосудия. Учебное пособие. М.: ВЮЗИ, 1978. С. 98.

институт не вызывается потребностями судебной и прокурорской практики»¹².

Однако большинство ученых придерживались мнения, что предложения об упразднении института прикосновенности являются необоснованными. Формами прикосновенности признавались укрывательство, недоносительство и попустительство. При этом в юридической литературе отмечалось, что прикосновенность к преступлению – это деятельность, отличная от соучастия в нем. Понятие прикосновенности в советской литературе было впервые определено проф. А.А. Пионтковским, который писал: «Деятельность, возникшая по поводу совершенного исполнителем преступления, но не являющаяся одной из причин совершенного преступления, называется прикосновенностью. Прикосновенность может быть в форме укрывательства, попустительства и недоносительства»¹³.

Несколько иначе решал этот вопрос А.Н. Трайнин, который к прикосновенности относил только укрывательство и недоносительство. Попустительству же, которое с точки зрения А.Н. Трайнина, есть общественно опасное бездействие власти, как особому виду прикосновенности места не остается¹⁴.

Основаниями для разграничения заранее обещанного укрывательства как соучастия в преступлении и заранее не обещанного укрывательства как прикосновенности к преступлению служат четыре обстоятельства.

Во-первых, общественно опасная деятельность прикосновенных лиц, не будучи соучастием в преступлении, всегда связана с данным преступлением. Эта связь проявляется в том, что лицо узнает о совершенном преступлении и укрывает преступника, не сообщает в органы власти о совершенном преступлении, хотя имеет такую возможность.

Второе обстоятельство заключается в том, что действия укрывателя хотя и связаны с совершенным преступлением, но не являются и не могут явиться причиной преступного результата.

Эти действия не находятся в причинной зависимости от факта совершения преступления. Иначе говоря, главное преступление в таких случаях совершается по причинам, не зависимым от действий укрывателей. Именно по этому признаку заранее не обещанное укрывательство отличается от соучастия в преступлении. Таким образом, наличие причинной и виновной связи между действием

отдельного соучастника и действием исполнителя преступления является достаточным и единственным основанием ответственности за соучастие в преступлении. Отсутствие такой связи разрушает конструкцию соучастия. Соучастием, следовательно, признаются действия, предшествовавшие исполнению преступления и являвшиеся содействием ему. Там, где нет совокупности этих моментов, нет и соучастия.

Третья особенность института прикосновенности к преступлению состоит в том, что эта деятельность всегда связана с преступлениями третьих лиц. Так, если лицо обвинялось в укрывательстве человека, совершившего убийство, а в процессе судебного разбирательства будет выяснено, что здесь было не убийство, а самоубийство или что убийство было совершено не этим лицом, то изменяется и юридическое свойство деяния, совершенного укрывателем. В данном случае лицо, которое укрыло человека, не совершившего никакого преступного деяния (то есть совершившего действия, не воспрещенные уголовным законом или, иными словами, совершившего мнимое преступление), уголовной ответственности не подлежит.

Четвертое обстоятельство, отличающее прикосновенность от соучастия, состоит в том, что прикосновенность к преступлению – это всегда деятельность по поводу не только совершенного, но и совершаемого преступления. При этом под фактом совершения преступления понимается не только момент окончания преступления, но и покушения на него. Отсюда следует, что нельзя рассматривать как прикосновенность к преступлению действия, которые совершаются до начала преступления.

С учетом изложенного можно дать следующее определение заранее не обещанного укрывательства: это такая умышленная деятельность не принимавших участия в преступлении лиц, которая направлена на сокрытие совершающегося или совершенного другими лицами преступления.

Вопрос о юридической природе недоносительства в правовой литературе решается проще. Недоносительство в теории, законодательстве и судебной практике рассматривается как преступление против правосудия. Серьезные разногласия вызывает лишь вопрос о характере заранее обещанного недоносительства. Некоторые ученые рассматривают заранее обещанное недоносительство не как пособничество преступлению, а как прикосновенность¹⁵. Сторонники этого взгляда свою точку зрения в основном аргументируют тем, что при заранее обещанном недоносительстве, в отличие от

¹² Мишунин П.Г. Институт прикосновенности к преступлению в советском уголовном праве // Социалистическая законность. 1956. № 1. С. 16.

¹³ Пионтковский А.А. Советское уголовное право. Общая часть. М.-Л., 1929. С. 318.

¹⁴ Трайнин А.Н. Учение о соучастии. М., 1941. С. 134.

¹⁵ Бушуев И.А. Ответственность за укрывательство преступлений и недоносительство. М., 1965. С. 94–95.

заранее обещанного укрывательства, отсутствует совместная деятельность. Молчаливое одобрение преступного замысла преступника, по их мнению, нельзя рассматривать как поведение, находящееся в причинной связи с преступлением, совершенным исполнителем.

С таким взглядом на юридическую природу заранее обещанного недонесения не соглашаются другие авторы, полагающие, что заранее обещанное недонесение является соучастием в форме интеллектуального пособничества¹⁶.

Говоря об отсутствии совместной деятельности, противники отнесения заранее обещанного недонесения к соучастию такую деятельность по существу сводят лишь к физическим действиям. При этом ими упускается из вида возможность психического воздействия на сознание исполнителя, как это имеет место, например, при подстрекательстве или интеллектуальном пособничестве. При подстрекательстве и интеллектуальном пособничестве, лицо, действуя просьбой, убеждением или одобрением преступного намерения исполнителя, никаких физических действий не совершает, но оно оказывает воздействие на волю исполнителя.

При заранее обещанном недонесении речь идет не о молчаливом одобрении преступного замысла исполнителя, а о ясно выраженном обеща-

нии будущему исполнителю не сообщать в соответствующие органы о готовящемся или совершенном преступлении. Обещание не донести укрепляет у преступника надежду уйти от разоблачения и стимулирует намерение совершить преступление.

Более обоснованным нам представляется мнение, в соответствии с которым пособничество, как правило, выполняется путем активных действий, но в отдельных случаях оно может заключаться и в бездействии, когда пособник в силу своего положения был обязан действовать. Вместе с тем не сообщением о готовящемся или совершенном преступлении, а также заранее не обещанное укрывательство преступления соучастием не признается ввиду отсутствия признака совместности¹⁷. В этой связи более предпочтительной является позиция УК Российской Федерации, исключившего ответственность за недоносительство. Полагаем, что состав недоносительства должен быть декриминализован и в УК Азербайджана, хотя бы на том основании, что ответственность за бездействие возможна лишь в случаях обязанности (юридической или правовой) лица совершить определенное действие. Кроме того, недонесение как бы поглощается другим, более опасным действием – укрывательством преступления.

Литература

1. Уголовный кодекс Азербайджанской Республики. Баку, изд-во «Юридическая литература», 2015.
2. Cinayət qanunları külliyatı 1920-2000. Bakı, 2014. “Hüquq Yayın Evi” (на азербайджанском языке).
3. Пионтковский А.А. Учение о преступлении. М., 1961.
4. Quliyev R.İ., İmanov M.N. Cinayət hüququ xüsusi hissə. Dərslük. Bakı: Diqesta. 2001 (на азербайджанском языке).
5. Российская газета, 27 мая 1993 года.
6. Ковалев М.И. Об ответственности за укрывательство и недоносительство. // Советское государство и право. 1957. № 2.
7. Чучаев А.И. Преступления против правосудия. Научно-практический комментарий. Ульяновск, 1997.
8. Илюхин В. Некоторые вопросы ответственности за недоносительство. // Советская юстиция. 1980. № 7.
9. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. М., 1997.
10. Рашковская Ш.С. Преступления против правосудия. Учебное пособие. М.: ВЮЗИ, 1978.
11. Мишунин П.Г. Институт прикосновенности к преступлению в советском уголовном праве // Социалистическая законность. 1956. № 1.
12. Пионтковский А.А. Советское уголовное право. Общая часть. М.-Л., 1929.
13. Трайнин А.Н. Учение о соучастии. М., 1941.
14. Бушуев И.А. Ответственность за укрывательство преступлений и недоносительство. М., 1965.
15. Баймурзин Г.И. Ответственность за прикосновенность к преступлению. Алма-Ата, 1968.
16. Курс уголовного права. Общая часть. Том 1: Учение о преступлении. М.: Зерцало, 1999.



¹⁶ Баймурзин Г.И. Ответственность за прикосновенность к преступлению. Алма-Ата, 1968. С. 124.

¹⁷ Курс уголовного права. Общая часть. Том 1: Учение о преступлении. М.: Зерцало, 1999. С. 408.

Анализ мировых и евразийских тенденций развития рынка интеллектуальной собственности

Яковец Ю. В., Растворцев Е. Е.¹

Ключевые слова: мировой рынок интеллектуальной собственности, монополизация рынка интеллектуальной собственности, научно-технологический потенциал, научные открытия, стратегия интеллектуальной собственности, изобретательская активность, патенты на изобретения, высокотехнологичный экспорт, технологический уклад, Евразийский экономический союз, Китайская народная республика, Экономический пояс Шелкового пути.

Аннотация. Мировой рынок интеллектуальной собственности (ИС) развивается высокими темпами. Оборот мировой торговли на рынке ИС в 2015 г. достиг почти 700 млрд долл. (что в 4,7 раза больше, чем в 2000 г.), в странах со средними доходами он увеличился за тот же период десятикратно, а в отдельных государствах – членах ЕАЭС – в десятки и сотни раз. Однако 99% доходов от ИС присваивают страны с высокими доходами (США – 40%), что говорит о крайне высокой монополизации этого рынка. При этом ИС (промышленная) и ее эффективное использование служат основой для развития высокотехнологичных производств и повышения конкурентоспособности экономики, являясь необходимым звеном на пути от научных исследований и разработок до новых поколений техники и технологий нового технологического уклада. На основе данных статистики Всемирного банка и ВОИС в статье рассматриваются мировые тенденции развития этого рынка и положение на нем России и ЕАЭС. Обосновывается необходимость разработки единой стратегии развития рынка ИС в ЕАЭС.

DOI: 10.21681/2226-0692-2016-4-31-41

Мировой рынок интеллектуальной собственности (ИС) сформировался в последней четверти XIX в. с вступлением капитализма в фазу империализма и возникновением всемирного рынка, на котором доминировали развитые страны Запада. Правовое регулирование мирового рынка началось с 1883 г. – с принятия Парижской конвенции по охране промышленной собственности и 1886 г. – с Бернской конвенции по охране литературных и художественных произведений.

Со второй половины XX в. начался следующий этап международно-правового регулирования ИС: 1952 г. – Всемирная конвенция по авторским правам, 1967 г. – Стокгольмская конвенция. Стокгольмская конвенция ввела в оборот категорию ИС и учредила Всемирную организацию интеллектуальной собственности (ВОИС) – признанного в мире регулятора прав ИС и мирового рынка ИС. Затем в деятельность по регулированию ИС вклю-

чилась Всемирная торговая организация (ВТО), которая приняла свой свод правил по регулированию ИС (ТРИПС).

Значительно расширилось число объектов ИС, регулируемых международно-правовыми нормами, в том числе в связи с развитием информационной революции. В то же время, бурное развитие Интернета породило ряд сложных проблем регулирования правовых и экономических отношений в цифровой сфере, до сих пор не нашедших единого образного международного правового регулирования.

Таким образом, можно констатировать наличие мирового рынка ИС, регулируемого сводом международных договорно-правовых норм.

В то же время следует отметить ряд особенностей и тенденций мирового рынка ИС и его регулирования.

Во-первых, он не является всеохватывающим. Не осуществляется регистрация и охрана важнейшего вида научного творчества – научных открытий. Это привело к отсутствию четких и обосно-

¹ Яковец Юрий Владимирович, доктор экономических наук, профессор, академик Российской Академии Естественных Наук (РАЕН), президент Международного института Питирима Сорокина – Николая Кондратьева, Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: yu.yakovets@mail.ru

Растворцев Евгений Евгеньевич, аспирант Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, научный сотрудник Института экономических стратегий РАН, Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: e.rastvortsev@gmail.com

ванных критериев оценки результатов фундаментальных исследований.

Результативность научных организаций и ученых оцениваются по количеству статей (и их цитирований), опубликованных в научных журналах, индексируемых в российской (РИНЦ) и в иностранных базах данных (Scopus, Web of Science и др.), тогда как принципиально новым идеям и научным открытиям труднее всего пробиться в печать. Как раз научные открытия, формирующие новую парадигму, с трудом публикуются и меньше цитируются, поскольку они расходятся со взглядами преобладающих научных школ. Две иностранные системы научного цитирования, нахождение в которых является основным критерием для отбора грантополучателей и, таким образом, поддержки российской науки (например, в РФФИ), практически монополизировали оценку результатов научных исследований и получают при этом огромные сверхприбыли.

В 2013 г. на долю Евразийского экономического союза (ЕАЭС), в которых сконцентрировано около 5% исследователей мира, приходилось всего 1,74% опубликованных статей в научных журналах (Россия – 35,5 тыс., Кыргызстан – всего 60), тогда как на Китай – 18,4% (16% исследователей мира), Японию – 4,7% (7%), США – 19% (14%) публикаций².

Такие критерии дают искажающую оценку результатов фундаментальных исследований, тормозят развертывание научной революции XXI века. Необходимо оценивать эти результаты по числу прошедших экспертиз и признанных научных открытий. Согласно завещанию А. Нобеля, Нобелевские премии в области физики и химии даются за выдающиеся научные открытия, а не за число публикаций и их цитирований. Необходимо вернуться к регистрации научных открытий и брать их за основу оценки эффективности исследований, что будет ориентировать их на действительное приращение знаний и позволит преодолеть значительную монополизацию этой сферы.

При этом речь идет об охране авторства научных открытий как о личных неимущественных правах и не подразумевает исключительных прав на РИДЗ, но предполагает материальное вознаграждение автора научного открытия со стороны

государства, предприятия, на котором осуществлено открытие, или от доходов за счет коммерциализации изобретений, основанных на данном научном открытии (например, за счет создания фонда промышленников⁴).

В Стокгольмской конвенции 1967 г., учреждающей ВОИС, научные открытия были включены в перечень объектов, охраняемых правами ИС⁵, а в 1978 г. рядом стран (в том числе СССР) был подписан Женевский договор о международной регистрации научных открытий⁶, но он не вступил в силу из-за очевидного противодействия заинтересованных стран. Тем не менее, государственная регистрация научных открытий осуществлялась в СССР с 1953 по 1991 г., а в постсоветских странах прекращена. В 2000 г. Межпарламентской ассамблеей СНГ был принят Модельный закон о правовой охране научных открытий (от 07.04.2000 г.), но нигде в СНГ не был реализован.

При этом научные открытия, даже самые крупные и перспективные, не могут сами по себе стать объектом промышленного применения. Для этого они должны быть дополнены кластером изобретений и воплотиться в базисные инновации по формированию новых поколений техники и технологий.

Во-вторых, мировой рынок ИС развивается высокими темпами. По данным Всемирного банка и ВОИС (Таблица 1), с 2000 по 2014 г. платежи за использование ИС выросли в 4,7 раза (700 млрд долл.), количество заявок на патенты на изобретения (от резидентов и нерезидентов) в целом по миру выросло почти в 2 раза (до более чем 2,5 млн заявок), число заявок на товарные знаки (от резидентов и нерезидентов) в мире выросло за этот период в 2 раза. При этом происходит сдвиг в пользу стран со средними доходами, где число патентных заявок от резидентов выросло за указанный период в 12,6 раза (в Китае в 31,6 раза), а доля в мире поднялась с 8,4% до 51,1%. За тот же период число патентных заявок от резидентов в странах с высокими доходами увеличилось всего на 11%, а доля в мире снизилась с 91,4 до 48,8%. В Китае рост числа заявок на товарные знаки от резидентов – в 11 раз (доля в мире – 51%), в странах со средними дохода-

² 2015 World Development Indicators. Washington: The World Bank, 2015. Table 5.13.

³ Охрана и эффективное использование научных открытий и изобретений – основа стратегии инновационного прорыва. Материалы для Международной научно-практической конференции в рамках 18-го Московского международного Салона изобретений и инновационных технологий «Архимед». / Ред. Ю.В. Яковец, М.: ИНЭС, 2015. С. 20.

⁴ Салицкая Е.А. Научное открытие как объект правовой охраны // Журнал «Вестник Гражданского права», № 4, 2015. С. 54–82.

⁵ Конвенция, учреждающая Всемирную организацию интеллектуальной собственности (с изменениями от 02 октября 1979 г.). Статья 2. Официальный сайт ВОИС. URL: http://www.wipo.int/wipolex/ru/treaties/text.jsp?file_id=283837

⁶ Женевский договор о международной регистрации научных открытий (от 03.03.1978 г.). Архив МИД РФ (Правовой департамент МИД РФ). URL: http://archive.mid.ru/bdomp/spm_md.nsf/0/480293FE35DF3E04C3257D8D003038CD#

ми – почти в 4,9 раз (доля в мире – 72%), в то время, как в странах с высокими доходами – рост всего на 10% (доля в мире – 27%). Таким образом, мировой центр изобретательской активности перемещается на Восток, прежде всего в Китай.

Интересно также отметить, что характер динамики роста патентной активности и высокотехнологического экспорта, который также более чем в 2 раза вырос с 2000 г. (2,34 трлн долл.⁷ в 2014 г.), в целом по миру имеет схожий характер.

В-третьих, из той же Таблицы 1 видно, что тенденция динамики доходов от ИС иная: доля стран с высокими доходами практически осталась неизменной (почти 99% в 2015 г., в том числе США 40%), а стран со средними доходами осталась незначительной (чуть более 1%, в том числе в Китае – 0,21%), где отрицательное сальдо в торговле ИС выросло с 5,3 млрд долл. в 2000 г. до 54,6 млрд в 2015 г. (в том числе Китая – с 0,7 до 22 млрд долл.). Это свидетельствует о сверхмонополизации мирового рынка ИС и о том, что регулирующие его нормы, поддерживаемые ВОИС и ВТО, сформированы

в интересах стран «золотого миллиарда» и ТНК и требуют корректировки в интересах более справедливого распределения доходов от ИС (интеллектуальной ренты).

В-четвертых, из Таблицы 1 следует, что государства – члены ЕАЭС занимают более чем скромную нишу на мировом рынке ИС. Число заявок на патенты на изобретения от резидентов выросло с 2000 по 2014 гг. всего на 3% (от нерезидентов – на 79%), а доля в мире снизилась с 3,2 до 1,6%. Доля в доходах от ИС ничтожна – 0,06% в 2000 г. и 0,22% в 2015 г., а отрицательное сальдо выросло и достигло 7,7 млрд долл. – более чем десятикратно превысив доходы от ИС. Число заявок на товарные знаки в ЕАЭС за период 2000–2014 гг. выросло от резидентов на 20% (от нерезидентов на 88%), а доля в мире сократилась с 2,1 до 1%. Это говорит о том, что рынок ИС в государствах – членах ЕАЭС крайне слабо регулируется и развивается, при этом продолжая сжиматься и оставляя возможности его использования иностранным компаниям и правообладателям.

Таблица 1. Тенденции динамики мирового и евразийского рынков ИС

Показатель / Страна (группа) / Год	2000	2007	2010	2013	2014	2015
1. Платежи за использование ИС (уплаченные), млн долл. (в текущих ценах)						
МИР	67172	177620	240197	297892	327316	366787
Армения	-	-	-	-	-	-
Беларусь	0,8	50,5	76,0	106,8	145,1	237,3
Казахстан	-	48,4	65,1	152,4	147,9	166,1
Кыргызстан	2,8	19,5	5,7	7,8	6,9	5,0
Россия	8,1	1941	3987	7629	8371	8021
ЕАЭС	12	2059	4134	7896	8671	8430
% к миру	0,02	1,2	1,7	2,7	2,6	2,3
Китай	792	6634	11065	17749	21033	22614
% к миру	1,2	3,7	4,6	6,0	6,4	6,2
Япония	9855	15500	16835	19898	17831	20942
% к миру	14,7	8,7	7,0	6,7	5,4	5,7
США	13302	25038	31297	38660	38999	42124
% к миру	19,8	14,1	13,0	13,0	11,9	11,5

⁷ В текущих ценах.

Страны со средними доходами	5822	21360	32566	49488	55682	58363
% к миру	8,7	12,0	13,6	16,6	17,0	15,9
Страны с высокими доходами	60751	155398	206043	246194	269329	306336
% к миру	90,4	87,5	85,8	82,6	82,3	83,5
2. Платежи за использование ИС (полученные), млн долл. (в текущих ценах)						
МИР	81334	181265	225078	281817	306375	327852
Армения	-	-	-	-	-	-
Беларусь	0,7	5,9	9,5	22,9	27,7	39,1
Казахстан	-	-	-	-	0,3	1,8
Кыргызстан	2,8	2,4	1,7	2,7	3,2	1,4
Россия	42,5	273,3	380,8	664,2	737,9	665,8
ЕАЭС	46	282	392	690	769	708
% к миру	0,06	0,16	0,17	0,24	0,25	0,22
Китай	75,0	205	429	1044	887	676
% к миру	0,09	0,11	0,19	0,37	0,29	0,21
Япония	8190	20096	21698	31892	31587	37336
% к миру	10	11	10	11	10	11
США	47731	83550	98406	124439	127927	130361
% к миру	59	46	44	44	42	40
Страны со средними доходами	550	2836	2707	3853	6074	3751
% к миру	0,68	1,56	1,20	1,37	1,98	1,14
Страны с высокими доходами	80758	178299	222146	277679	299957	323808
% к миру	99	98	99	99	98	99
3. Сальдо платежей за использование ИС, млн долл. (в текущих ценах)						
МИР	14163	3646	-15119	-16074	-20941	-38935
Армения	-	-	-	-	-	-
Беларусь	-0,1	-45	-67	-84	-117	-198
Казахстан	-	-48	-65	-152	-148	-164
Кыргызстан	0,0	-17	-4,0	-5,0	-3,7	-3,6
Россия	34	-1667	-3606	-6965	-7633	-7356
ЕАЭС	34	-1778	-3742	-7206	-7902	-7722
Китай	-717	-6430	-10636	-16705	-20146	-21937
Япония	-1664	4595	4863	11995	13756	16395
США	34429	58512	67109	85779	88928	88237
Страны со средними доходами	-5272	-18524	-29859	-45635	-49608	-54612
Страны с высокими доходами	20006	22901	16103	31485	30629	17472

4. Заявки на патенты на изобретения (от резидентов), шт						
МИР	824055	1055483	1161280	1624991	1713099	-
Армения	119	135	136	125	121	-
Беларусь	994	1405	1759	1489	652	-
Казахстан	1399	1633	1691	1824	1742	-
Кыргызстан	80	155	134	111	132	-
Россия	23377	27505	28722	28765	24072	-
ЕАЭС	25969	30833	32442	32314	26719	-
% к миру	3,2	2,9	2,8	2,0	1,6	-
Китай	25346	153060	293066	704936	801135	-
% к миру	3,1	14,5	25,2	43,4	46,8	-
Япония	384201	333498	290081	271731	265959	-
% к миру	46,6	31,6	25,0	16,7	15,5	-
США	164795	241347	241977	287831	285096	-
% к миру	20,0	22,9	20,8	17,7	16,6	-
Страны со средними доходами	69570	218432	365439	782149	875871	-
% к миру	8,4	20,7	31,5	48,1	51,1	-
Страны с высокими доходами	753408	829223	787260	842167	836702	-
% к миру	91,4	78,6	67,8	51,8	48,8	-
5. Заявки на патенты на изобретения (от нерезидентов), шт						
МИР	447513	667035	673046	770800	793310	-
Армения	8	5	6	6	2	-
Беларусь	204	257	174	145	105	-
Казахстан	116	194	273	378	271	-
Кыргызстан	4	3	6	3	7	-
Россия	8960	11934	13778	16149	16236	-
ЕАЭС	9292	12393	14237	16681	16621	-
% к миру	2,1	1,9	2,1	2,2	2,1	-
Китай	26560	92101	98111	120200	127042	-
% к миру	5,9	13,8	14,6	15,6	16,0	-
Япония	35342	62793	54517	56705	60030	-
% к миру	7,9	9,4	8,1	7,4	7,6	-
США	131100	214807	248249	283781	293706	-
% к миру	29,3	32,2	36,9	36,8	37,0	-
Страны со средними доходами	106733	207789	216063	256484	263388	-
% к миру	23,9	31,2	32,1	33,3	33,2	-
Страны с высокими доходами	335126	454249	452745	510113	525691	-

% к миру	74,9	68,1	67,3	66,2	66,3	-
6. Заявки на товарные знаки (от резидентов), шт						
МИР	1579376	2266196	2738777	3643642	3911990	-
Армения	510	882	1266	1167	1342	-
Беларусь	1344	3666	3921	3988	2055	-
Казахстан	1548	-	1611	2369	2558	-
Кыргызстан	45	191	-	232	274	-
Россия	30338	31502	32735	34623	34175	-
ЕАЭС	33785	36241	39533	42379	40404	-
% к миру	2,1	1,6	1,4	1,2	1,0	-
Китай	181717	604952	973462	1733364	1997014	-
% к миру	12	27	36	48	51	-
Япония	124361	118130	92152	92486	100036	-
% к миру	8	5	3	3	3	-
США	251220	256429	236826	270179	283230	-
% к миру	16	11	9	7	7	-
Страны со средними доходами	577091	1251055	1739783	2606327	2825683	-
% к миру	37	55	64	72	72	-
Страны с высокими доходами	957868	958918	928967	992360	1036845	-
% к миру	61	42	34	27	27	-
7. Заявки на товарные знаки (от нерезидентов), шт						
МИР	861932	911363	806572	951566	909627	-
Армения	2508	3819	3354	3664	3485	-
Беларусь	4642	7559	6774	7504	6742	-
Казахстан	3343	4010	5652	8146	7520	-
Кыргызстан	2385	3495	2535	3383	2941	-
Россия	12476	25844	24121	29439	26903	-
ЕАЭС	25354	44727	42436	52136	47591	-
% к миру	2,9	4,9	5,3	5,5	5,2	-
Китай	30885	76406	84018	115494	107520	-
% к миру	4	8	10	12	12	-
Япония	21473	25106	21750	24712	24566	-
% к миру	2	3	3	3	3	-
США	41244	47700	45000	53729	58672	-
% к миру	5	5	6	6	6	-
Страны со средними доходами	336433	467652	441782	537501	499099	-
% к миру	39	51	55	56	55	-

Страны с высокими доходами	495857	417125	339405	389379	385902	-
% к миру	58	46	42	41	42	-

Источники: Растворцев Е.Е. Сравнительный анализ тенденций динамики евразийских стран // Международный научно-образовательный журнал «Партнерство цивилизаций», № 3–4, 2014. С. 348. (С. 408 в эл. версии).

База данных Всемирного банка «World Data Bank, World Development Indicators». Last Updated: 07/08/2016. URL: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators&preview=on>

База данных ВОИС «WIPO IP Statistics Data Center, WIPO statistics database». Last updated: December 2015. URL: <http://ipstats.wipo.int/ipstatv2/?lang=en>

По Армении: Статистические данные Агентства ИС Министерства экономики Республики Армения. URL: <http://www.aipa.am/ru/trademark/>;

По Беларуси: Национальный центр ИС Республики Беларусь. Годовой отчет 2014, 2005, 2002. Таблицы 7, 6, 13. URL:

http://www.belgopatent.org.by/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=62

По России: Отчет о деятельности Роспатента за 2014, 2005, 2000 гг. Таблицы 1.4.1., 1.3.1. URL: <http://www.rupto.ru/about/reports>

Следовательно, применяемые в государствах-членах ЕАЭС международные правовые нормы регулирования ИС на деле в большей мере служат интересам зарубежных конкурентов и ТНК, а государственные органы чрезвычайно мало уделяют внимания развитию и эффективному использованию собственного интеллектуального потенциала. Важнейшая задача стратегии ЕАЭС в области ИС и национальных стратегий состоит в том, чтобы обеспечить приоритетное развитие и крупномасштабное использование собственного интеллектуального потенциала.

В-пятых, как видно из данных Таблицы 2, причиной критической ситуации в области ИС является продолжающаяся деградация научного и технологического потенциала ЕАЭС. Доля в мире по расходам на исследования и разработки в ВВП в 2013 г. составила всего 1,02%, что более чем в 2 раза ниже среднемирового уровня и в 2,5 раза

ниже уровня стран с высокими доходами, причем в Казахстане и Кыргызстане в 13,5 раза ниже среднемирового, тогда как в Китае к 2013 г. уровень расходов на исследования и разработки приблизился к среднемировому – 93% (в Японии – 160%). Численность исследователей в результате неолиберальных реформ сократилась втрое, особенно пострадала прикладная наука. Чрезвычайно ослабла поддержка государством прорывных технологий (кроме оборонных отраслей). При высоком потенциале 5% в численности исследователей мира, финансировании науки – 1,6%, изобретательской патентной активности – 1,6%, доля в доходах от ИС – всего 0,22%, в высокотехнологичном экспорте – всего 0,6%. Таким образом, при сравнительно высоком потенциале фундаментальной науки, эффективность использования научно-технологического потенциала и инновационная активность крайне низкая.

Таблица 2. Сравнительная мировая динамика научно-технологического потенциала

Показатель / Страна (группа) / Год	2000	2007	2010	2013	2014	2015
1. Расходы на исследования и разработки, % к ВВП						
МИР	2,08	1,97	2,06	2,17	-	-
Армения	0,18	0,21	0,24	0,24	-	-
Беларусь	0,72	0,96	0,69	0,67	-	-
Казахстан	0,18	0,21	0,15	0,17	-	-

Кыргызстан	0,16	0,23	0,16	0,16	-	-
Россия	1,05	1,12	1,13	1,13	-	-
ЕАЭС	0,97	1,04	1,03	1,02	-	-
% к миру	47	53	50	47	-	-
Китай	0,90	1,38	1,73	2,01	-	-
% к миру	43	70	84	93	-	-
Япония	3,00	3,46	3,25	3,47	-	-
% к миру	144	176	158	160	-	-
США	2,62	2,63	2,74	2,81	-	-
% к миру	126	134	133	129	-	-
Страны со средними доходами	0,66	0,92	1,15	1,30	-	-
% к миру	32	47	56	60	-	-
Страны с высокими доходами	2,35	2,28	2,42	2,50	-	-
% к миру	113	116	118	115	-	-

2. Высокотехнологичный экспорт, млн долл. (в текущих ценах)

МИР	1158072	1768062	1779976	2107209	2339647	-
Армения	4,0	4,0	3,8	8,9	8,3	11
Беларусь	183	358	407	767	660	560
Казахстан	57	1463	2357	3069	3321	-
Кыргызстан	14,1	6,9	2,4	16,8	-	-
Россия	3908	4109	5075	8656	9843	-
ЕАЭС	4166	5941	7845	12517	13833	-
% к миру	0,36	0,34	0,44	0,59	0,59	-
Китай	41736	302773	406090	560058	558606	-
% к миру	3,6	17,1	22,8	26,6	23,9	-
Япония	128902	117858	122102	105076	100955	91529
% к миру	11,1	6,7	6,9	5,0	4,3	-
США	197466	218116	145933	148531	155641	154354
% к миру	17,1	12,3	8,2	7,0	6,7	-
Страны со средними доходами	188136	503484	606715	810383	816537	-
% к миру	16	28	34	38	35	-
Страны с высокими доходами	969105	1263293	1171537	1294135	1517245	-
% к миру	84	71	66	61	65	-

3. Доля высокотехнологичного экспорта в экспорте продукции обрабатывающей промышленности, %

МИР	24,4	17,6	17,5	17,0	18,0	-
Армения	4,7	0,9	1,8	2,9	2,7	5,3

Беларусь	3,8	2,8	3,0	4,4	3,9	4,3
Казахстан	3,6	21,4	34,2	36,7	37,2	-
Кыргызстан	14,8	2,2	1,0	5,3	-	-
Россия	16,1	6,9	9,1	10,0	11,5	-
% к миру	66	39	52	59	64	-
Китай	19,0	26,7	27,5	27,0	25,4	-
% к миру	78	152	157	158	141	-
Япония	28,7	18,4	18,0	16,8	16,7	16,8
% к миру	118	105	103	99	93	-
США	33,8	27,2	20,0	17,8	18,2	19,0
% к миру	138	155	114	105	101	-
Страны со средними доходами	19,8	17,5	17,1	17,8	17,9	-
% к миру	81	100	98	104	99	-
Страны с высокими доходами	25,6	17,7	17,8	16,8	18,1	16,8
% к миру	105	101	102	99	101	-

Источники: Растворцев Е.Е. Сравнительный анализ тенденций динамики евразийских стран // Международный научно-образовательный журнал «Партнерство цивилизаций», № 3–4, 2014. С. 348. (С. 408 в эл. версии)

База данных Всемирного банка «World Data Bank, World Development Indicators». Обновление от 08.07.2016. URL: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators&preview=on>

О предельно низком технологическом уровне продукции свидетельствует ничтожная доля государств – членов ЕАЭС в мировом высокотехнологичном экспорте – всего 0,6%. В то же время доля Китая выросла с 3,6 в 2000 г. до 24% в 2014 г.

В авангардных странах (Япония, США, страны с высокими доходами), напротив, доля высокотехнологичного экспорта в мире продолжает падать, в то время как в странах со средними доходами эта доля растет. Это связано в том числе с увеличением рынка нового технологического уклада (ТУ-6), ядро которого (NBIC-технологии) динамично развивается и растет с темпом 35% в год⁸.

Однако за рассматриваемый период (2000–2014 гг.) наблюдается общемировая (с 24,4 до 18%) тенденция к сокращению доли высокотехнологичного экспорта в экспорте продукции обрабатывающей промышленности. При этом в странах с высокими доходами падение наиболее сильное (с 25,6 до 18,1 %),

чем в странах со средними доходами (с 19,8 до 17,9%) – таким образом на 2014 г. этот уровень в этих группах стран практически выровнялся. Значительное падение доли наблюдается в США (на 46% – с 33,8 до 18,2%), Японии (на 42% – с 28,7 до 16,7%) и России (на 29% – с 16,1 до 11,5%). Исключение составляет Китай (рост на 34% – с 19 до 25,4%) и Казахстан (рост более чем в 10 раз – с 3,6 до 37,2%). В остальных государствах-членах ЕАЭС изменения незначительны и доля в ЕАЭС крайне низкая (ниже 5%).

Таким образом, можно сделать следующие общие **выводы**.

1. Мировой рынок ИС развивается высокими темпами и является сверхмонополизированным: за период с 2000 по 2014 гг. двукратный рост в мире числа заявок на патенты и товарные знаки, почти пятикратный рост платежей за использование ИС; наиболее динамично развивается рынок ИС в странах со средними доходами, где рост числа заявок на патенты и товарные знаки – в 12,6 и 4,9 раза соответственно (и особенно в КНР – рост в 31,6 и 11 раз соответственно). Высокотехнологичный экспорт в мире за указанный период увеличился двукратно (до 2,34 трлн

⁸ Акаев А. А., Рудской А.И. Анализ и прогноз влияния шестого технологического уклада на динамику мирового экономического развития / В книге «Мировая динамика: закономерности, тенденции, перспективы. М.: ЛИБРОКОМ, 2013.

долл.), доля в мире стран с высокими доходами, напротив, снизилась (с 84 до 65%), в то время как доля стран со средними доходами выросла (с 16 до 30%).

Центр мировой изобретательской и деловой активности смещается на Восток, прежде всего в Китай, который является лидером в становлении нового интегрального экономического строя⁹.

При этом страны с высокими доходами присваивают 99% платежей за использование ИС (США – 40%), что свидетельствует о том, что нормы, регулирующие мировой рынок ИС и поддерживаемые ВОИС и ВТО, сформированы в интересах стран «золотого миллиарда» и ТНК, и о необходимости социальной трансформации экономики и реализации принципа справедливости – в распределении собственности, доходов, уровне и качестве жизни, в соотношении доходов и качества жизни разных социальных и возрастных групп¹⁰, что находит отражение в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН (25 сентября 2015 г.) «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (цель 10)¹¹.

2. Остается открытым и актуальным вопрос об общем признании и отнесении научных открытий (как указано в Конвенции об учреждении ВОИС) к объектам ИС, международной регистрации и охране их авторства (личные неимущественные права), и материальном вознаграждении авторов научных открытий за счет различных источников (государственных, негосударственных, международных). Приложены значительные усилия международного сообщества по обсуждению этого вопроса (Стокгольмская конвенция 1967 г., Женевский договор 1978 г., Модельный закон СНГ о правовой охране научных открытий 2000 г. и др.), однако научные открытия пока не признаются объектами ИС, а их авторы материально не стимулируются, по примеру авторов художественных произведений, изобретений и т. д.

Необходима широкая международная дискуссия в рамках деятельности ВОИС по обсуждению и нахождению всеобъемлющего решения по этому вопросу – международному признанию научных открытий (их регистрации, охране авторства, вознаграждений и т. д.). ЕАЭС совместно с

КНР могут быть инициаторами институализации этих идей, раскрывающих новые возможности, что согласуется с положениями Совместного заявления РФ и КНР о сотрудничестве по сопряжению строительства Евразийского экономического союза и Экономического пояса Шелкового пути от 8 мая 2015 г.¹², а также Совместного заявления РФ и КНР от 25 июня 2016 г.¹³ (положение по интенсификации поиска новых форм научно-технического и инновационного сотрудничества в интересах обеспечения комплексного взаимодействия при проведении совместных фундаментальных исследований и высокотехнологичных разработок по приоритетным направлениям, а также в процессе их коммерциализации и внедрения результатов научных исследований в производство).

3. Положение евразийских стран в мировом научно-технологическом пространстве и на рынке ИС крайне неблагоприятное. Рынок ИС в ЕАЭС за период 2000–2014 г. динамично развивался в пользу преимущественно иностранных компаний: количество заявок на патенты на изобретения от нерезидентов выросло на 79% (от резидентов всего на 3%), число заявок на товарные знаки от нерезидентов увеличилось на 88% (от резидентов на 20%), а отрицательное сальдо по доходам от использования ИС достигло 7,7 млрд долл.

Научно-технологический потенциал ЕАЭС используется неэффективно: при численности исследователей мира 5%, доли в финансирование науки – 1,6% (которое в 2 раза ниже среднемирового) и доли в заявках на патенты на изобретения от резидентов – 1,6%, крайне низкая доля в доходах от использования ИС – 0,22% и высокотехнологичного экспорта – 0,6% (не смотря на рост с 2000 г. в 3,3 раза).

Международные (ВОИС, ВТО) правовые нормы регулирования ИС в большей мере служат интересам иностранных компаний, а государственные органы чрезвычайно мало уделяют внимания развитию и эффективному использованию собственного интеллектуального потенциала. Важнейшая задача стратегии ЕАЭС в области ИС и национальных стратегий состоит в том, чтобы обеспечить приоритетное развитие и крупномасштаб-

⁹ Яковец Ю.В. О системе долгосрочных целей устойчивого развития цивилизаций. Научный доклад. М.: МИСК-ИНЭС, 2015. С. 150.

¹⁰ Яковец Ю.В. О системе долгосрочных целей устойчивого развития цивилизаций. Научный доклад. М.: МИСК-ИНЭС, 2015. С. 152.

¹¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 25 сентября 2015 г. «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года». URL: http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares70d1_ru.pdf

¹² Совместное заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики о сотрудничестве по сопряжению строительства Евразийского экономического союза и Экономического пояса Шелкового пути, 8 мая 2015 г. Официальный сайт Администрации Президента РФ, URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/4971>

¹³ Совместное заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики, 25 июня 2016 г. Официальный сайт Администрации Президента РФ, URL: <http://kremlin.ru/supplement/5100>

ное использование собственного интеллектуального потенциала.

Реализация стратегии в области ИС должна способствовать преодолению этих опасных тенденций, повышению эффективности использования научного и изобретательского потенциала государств – членов ЕАЭС, активизации изобретательской деятельности и увеличению доходов

от ИС¹⁴. Этому могло бы способствовать заключение соглашения о сотрудничестве в области ИС между ЕАЭС и КНР в рамках научно-технического коридора Экономического пояса Шелкового пути (ЭПШП)¹⁵. Это будет конкретный шаг в реализации Совместных заявлений РФ и КНР, подписанных 8 мая 2015 г. и 25 июня 2016 г. (см. выше).

Литература

1. Яковец Ю.В. О системе долгосрочных целей устойчивого развития цивилизаций. Научный доклад. М.: МИСК, 2015. URL: <http://misk.inesnet.ru/2015/12/nauchnyj-doklad-o-sisteme-dolgosrochnyx-celej-ustojchivogo-razvitiya-civilizacij/>.
2. Яковец Ю.В. О стратегии охраны, защиты и использования интеллектуальной собственности в Евразийском экономическом союзе. Научный доклад, М.: ИНЭС, 2015.
3. Охрана и эффективное использование научных открытий и изобретений – основа стратегии инновационного прорыва. Материалы для Международной научно-практической конференции в рамках 18-го Московского международного Салона изобретений и инновационных технологий «Архимед». / Ред. Ю.В. Яковец, М.: ИНЭС, 2015. URL: <http://misk.inesnet.ru/2015/04/oxrana-i-effektivnoe-ispolzovanie-nauchnyx-otkrytij-i-izobretenij-osnova-strategii-innovacionnogo-proryva/>.
4. Салицкая Е.А. Научное открытие как объект правовой охраны // Вестник гражданского права. 2015. № 4. С. 54–82.
5. Глазьев С.Ю. «Что получается, когда чиновники начинают управлять наукой, видно по провалу Роснано и Сколково» // Комсомольская правда, 12 авг. 2013 г. URL: <http://www.nsk.kp.ru/daily/26118.5/3012320/>.
6. Акаев А. А., Рудской А.И. Анализ и прогноз влияния шестого технологического уклада на динамику мирового экономического развития / В книге «Мировая динамика: закономерности, тенденции, перспективы». М.: ЛИБРОКОМ, 2013.
7. Яковец Ю.В. Научно-технологическая революция XXI в.: вызовы для Евразийского экономического союза и стратегические ответы. Научный доклад. М.: ИНЭС, 2016.
8. Растворцев Е.Е. Сравнительный анализ тенденций динамики евразийских стран // Международный научно-образовательный журнал «Партнерство цивилизаций». 2014. № 3–4. С. 333–352 (393–412 в эл. версии). URL: <http://misk.inesnet.ru/izdaniya/zhurnal-partnerstvo-civilizacij/partnerstvo-civilizacij-3-4-2014/>.



¹⁴ Яковец Ю.В. О стратегии охраны, защиты и использования интеллектуальной собственности в Евразийском экономическом союзе. Научный доклад. М.: ИНЭС, 2015. С. 7–9.

¹⁵ Яковец Ю.В. Научно-технологическая революция XXI в.: вызовы для Евразийского экономического союза и стратегические ответы. Научный доклад. М.: ИНЭС, 2016. С. 17–18.

Современные тенденции уголовно-процессуального обеспечения мер противодействия экстремизму и терроризму

Алпеева М. А.¹

Ключевые слова: преступления экстремистской направленности, преступления террористической направленности, меры противодействия экстремизму, уголовно-процессуальные меры противодействия экстремизму, предварительное расследование, судебное разбирательство, профилактика экстремизма, предупредительные уголовно-процессуальные меры.

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, связанные с анализом понятия противодействия экстремизму и терроризму, системы мер противодействия экстремизму и терроризму, его уголовно-процессуальной составляющей, а также подходы различных ученых-правоведов в указанной области. Кроме того, подчеркивается необходимость особого рассмотрения вопросов, связанных с существующими тенденциями регламентации уголовно-процессуальным законом предварительного расследования и судебного разбирательства по уголовным делам о преступлениях экстремистской и террористической направленности. В свою очередь, обозначается проблема, возникшая в связи с обоснованностью пристального и особенного отношения законодателя именно к данным категориям уголовных дел. Автором предлагаются уточнение определения понятия «противодействие экстремизму» и системы уголовно-процессуальных мер противодействия экстремизму, которые включают в себя терроризм как свою часть.

DOI: [10.21681/2226-0692-2016-4-42-46](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2016-4-42-46)

Противодействие экстремистской деятельности, включая террористическую деятельность как его крайнюю составляющую, осуществляется при помощи различных мер, охватывающих весь спектр инструментов, предоставленных законом, в том числе путем применения мер уголовного судопроизводства. Обозначенная проблема достаточно сложна и многоаспектна, и ей уделяется постоянное внимание. Хотя следует отметить, что вопросы именно уголовно-процессуального противодействия редко становились предметом научного изыскания. Так, предлагаемые правоведами виды и характер мер противодействия экстремизму, включая особенности применения уголовно-процессуальных мер, зависят, как правило, от компетенции того правоохранительного органа, деятельность которого подвергается изучению. Соответственно и предлагаемые авторами изменения в законодательстве или круге полномочий субъектов предварительного расследования зависят от конкретно исполняемых ими функций.

Изучение существующих научных подходов к определению содержания и видов противодействия экстремизму позволяет выделить среди них следующие, охватывающие различной широты круг вопросов, группы мер:

- профилактического характера, заключающиеся в комплексе мер по предупреждению экстремистских проявлений;

- общего характера, включающие комплекс различных мероприятий, направленных на искоренение экстремизма;
- политического характера, формирующие политику государства в сфере противодействия экстремизму;
- социального характера, направленные на устранение причин экстремизма (образовательные, воспитательные, экономические и др.);
- правового характера, заключающиеся в законодательном урегулировании противодействия экстремизму в различных областях жизнедеятельности общества, включая установление уголовно-правовых запретов;
- уголовно-процессуального характера, заключающиеся в урегулированной законом деятельности по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений экстремистской направленности, уголовному преследованию совершивших их лиц.

В соответствии со Стратегией противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, утвержденной Президентом РФ 28.11.2014 № Пр-2753, противодействие экстремизму – деятельность субъектов противодействия экстремизму, направленная на выявление и последующее устранение причин экстремистских проявлений, а также на предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование преступлений экстремистской направленности, минимизацию и (или) ликвидацию последствий экстремизма.

¹ Алпеева Марина Александровна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин Государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Российская таможенная академия», Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: malpeeva@mail.ru

В правовой литературе пути воздействия на экстремизм весьма активно обсуждаются. Так, А.А. Нуруллаев и Ал.А. Нуруллаев полагают, что «для преодоления ... экстремизма могут применяться самые различные формы борьбы: и политические, и социологические, и психологические, и силовые, и информационные и другие. На первый план выходят силовые, политические и правоприменительные методы борьбы с ним» [6, с. 190]. Разделяя приведенную оценку, представляется важным дополнить, что последние охватывают собой деятельность как органов дознания, так и следствия по выявлению и расследованию преступных посягательств экстремистской направленности.

Не обойден вниманием и такой значимый аспект рассматриваемой проблемы, как понятие противодействия проявлениям экстремизма. С.Н. Поминов считает таковым «проведение в жизнь намеченной в области борьбы с экстремизмом ... стратегической линии государства посредством последовательного осуществления правоохранительными органами всех уровней и при участии общественности комплекса мероприятий, направленных на выявление и устранение причин и условий возникновения ... экстремизма; установление лиц, могущих совершить преступления религиозно-экстремистского характера, и оказание на них соответствующего воздействия с целью недопущения совершения таких действий, склонения к добровольному отказу от их совершения» [7, с. 7–8].

Такие предложения по определению мер противодействия экстремизму отражают в основном взгляд политологов и социологов. Но когда экстремистские проявления переходят в разряд правонарушений, противодействие им становится обязанностью правоохранительных органов, осуществляемой в рамках уголовного судопроизводства.

Рядом ученых² предлагаются меры по введению новых и совершенствованию ряда действующих

² См., например: Павлинов А.В. Экономические причины насильственного экстремизма в современной России: прогноз развития, последствия, меры реагирования // Вестник Владимирского юридического института. 2009. №1 (10). С. 130; Корчагин А.П. Государственное регулирование межнациональных отношений в субъектах Российской Федерации (по материалам Уральского федерального округа): дис... канд. юрид. наук. М., 2007. Петрова Т.А. Административно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по противодействию экстремизму в молодежной среде: автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2009. Алдашкин М.Ю. К вопросу о профилактике проявлений экстремизма оперативными аппаратами исправительных учреждений. Юридический мир // Юридический мир. 2014. №5. С. 41–44. Борисов С.С. Преступления экстремистской направленности: проблемы законодательства и правоприменения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. 46 с. Мигущенко О.Н. Противодействие религиозному экстремизму: постановка проблемы // Юридический мир. 2015. № 11. С. 54–59. Борисов С.В., Жеребченко А.В. Возбуждение ненависти, вражды, унижение

личных составов преступлений, а также созданию органов, в ведении которых находились бы отдельные вопросы борьбы с экстремизмом (например, осуществление государственной религиозно-экспертной экспертизы текстов, аудио-, видео- и других материалов экстремистского содержания, изучение идеологической составляющей деятельности общественных и религиозных организаций), включению в УПК РФ положений, указывающих на особое внимание осуществлению мер противодействия экстремизму, разработке методики расследования преступлений экстремистской направленности, совершенствованию деятельности отдельных органов, осуществляющих функцию противодействия экстремизму.

Предлагаемые меры противодействия экстремизму охватывают значимые вопросы организационного распределения функций по контролю за соблюдением законодательства об экстремизме и деятельностью выявленных экстремистских организаций между субъектами осуществления такого противодействия. Не менее важно и оказание профилактических мер, активизация непосредственной борьбы с экстремизмом, раскрытие и расследование любых противоправных проявлений экстремистской направленности.

Существующие меры противодействия экстремизму включают в себя систему запретов и установлений императивного характера, формируя у общества мотивы правомерного поведения, обеспечиваемые уголовным судопроизводством, так как именно уголовно-правовые и уголовно-процессуальные средства наиболее эффективно сдерживают дальнейшее распространение экстремистской деятельности и оказывают серьезное превентивное воздействие.

Соответственно, исходя из вышеприведенного анализа, определение противодействия экстремизму можно понимать как комплекс социальных, политических, правовых, силовых и иных мер, включающих систему запретов и установлений императивного характера, направленных на предупреждение, пресечение, выявление и расследование противоправных деяний экстремистской направленности.

Уголовно-процессуальная деятельность в системе рассматриваемых мер занимает особое место и осуществляется практически во всех направлениях, указанных в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» и в Федеральном законе от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

В качестве уголовно-процессуальных мер противодействия экстремизму выступает регламентированная УПК РФ деятельность по выявлению

человеческого достоинства: проблемы установления и реализации уголовной ответственности: монография / отв. ред. С.В. Борисов. М.: Юриспруденция, 2015. 264 с. и др.

нию, предупреждению, пресечению и расследованию преступлений экстремистской направленности, осуществляемая на досудебных и судебных стадиях уголовного процесса, и заключающаяся в принятии правоприменителями процессуальных решений и действий, направленных на исполнение назначения уголовного судопроизводства.

Вопросы профилактического уголовно-процессуального воздействия всегда были предметом интереса правоведов и в первую очередь были связаны с тем, что в УПК РСФСР 1960 г. одной из задач уголовного судопроизводства определялось способствование предупреждению и искоренению преступлений³. Не отрицается наличие у субъекта, ведущего уголовное судопроизводство, профилактической функции и В.И. Диденко и И.Н. Озеровым, считающими, что ее содержание в действующем УПК РФ усматривается лишь в выявлении и устранении обстоятельств, способствовавших совершению преступлений (ст. 158 УПК РФ). При этом предупреждение преступлений в сфере уголовного процесса ими рассматривается как относительно обособленная и сложная по структуре разновидность уголовно-процессуальной деятельности, характеризующаяся своим специфическим механизмом реализации, участники которой выступают субъектами уголовно-процессуальных прав и обязанностей [2, с. 119].

В настоящее время вряд ли стоит отказываться от постановки перед уголовным судопроизводством задачи предупреждения преступлений, но рассматривать ее следует несколько шире. Так, М.Ч. Когамов считает, что началом реализации профилактической функции следователя является повод к возбуждению уголовного дела как юридический факт – поступление информации о подготавливаемом или совершенном преступлении в компетентный государственный орган. Он также отмечает, что «поступление информации о преступлении – это начало уголовно-процессуальных отношений, процессуальной деятельности следователя по применению профилактической функции» [4, с. 22].

Однако многие ученые полагают, что любые процессуальные действия по производству предварительного расследования направлены на превенцию преступлений, например, по процессуальной проверке сообщений о преступлениях; производству следственных действий; приостановлению уголовного дела; отказе в возбуждении уголовного дела и др.⁴

³ Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27.10.1960).

⁴ См., например, Миньковский Г.М. Предупреждение преступлений / под ред. Н.В. Жогина. М., 1962. Тюменцев А.Н. Организационно-правовые и тактические вопросы использования средств массовой информации при расследовании и профилактике преступлений: автореф. дис... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. С. 18. Коврига З.Ф. Роль представлений орга-

Не меньший интерес вызывает и точка зрения, согласно которой уголовно-процессуальная составляющая предупредительной функции уголовного преследования имеет следующее содержание. Уголовно-процессуальный механизм предупреждения преступлений по делам об уже совершенных преступлениях приводится в действие в рамках уголовного процесса; уголовно-процессуальный элемент этого механизма включает в себя множество положений – определение задачи быстрого раскрытия преступлений, привлечения к уголовной ответственности совершивших их лиц, правильного применения уголовного закона, а также способствования укреплению законности и правопорядка, предупреждению преступлений; обязательность выявления способствовавших совершению преступлений обстоятельств, принятия мер к их устранению и т.д. (ст. ст.6, 21, 29, 37–41, 73 УПК РФ, ст. 2, 241, 315 Модельного УПК стран-участниц СНГ) [3, с. 52].

В доктрине уголовного процесса и криминалистики экстремизм стал предметом научного внимания сравнительно недавно. На данный момент наиболее разработанными в сфере научного изучения мер борьбы с экстремизмом являются методики уголовного преследования по делам о преступлениях террористического характера, включающие вопросы организации раскрытия и расследования терроризма, изучаемые, например, И.И. Артамоновым, С.Г. Барышниковым, И.И. Сафоновым⁵ и др., либо вопросы организации уголовного преследования террористов и обеспечения неотвратимости привлечения их уголовной ответственности, рассматриваемые В.А. Бурковской. Она полагает, что поддержание прокурорами государственного обвинения по делам о преступлениях террористического характера – одно из главных направлений их деятельности в сфере противодействия экстремизму [8, с. 4].

нов милиции в предупреждении преступлений // Изучение и предупреждение преступности. Воронеж, 1965. №2. С. 169–170. Кушнир Л.А. Представление следователя как одно из средств предупреждения преступлений // Вопросы предупреждения преступности. 1966. № 3. С. 41. Веренчиков И.Р. Профилактическая деятельность следователя. (Криминалистический аспект): автореф. дис... канд. юрид. наук. Минск, 1990. Жуков А.М. Предупредительная деятельность следователя по уголовному делу. Саратов, 1990. С. 76.

⁵ См., например: Артамонов И.И. Терроризм: способы предотвращения, методика расследования. М., 2002; Барышников С.Г. Методика выявления и первоначального этапа расследования террористической деятельности правоохранительными органами России: автореф. дис... канд. юрид. наук. Челябинск, 2003. Иванов С.Н. Терроризм как угроза национальной безопасности России. Ижевск. Нижегородская академия МВД. 2010. Сафонов И.И. Организация раскрытия и расследования терроризма / под ред. А.С. Подшибякина. М.: И.И. Шумилова, 2004 и др.

В этой связи Б.Я. Гаврилов и А.В. Павлинов, полагают, что адекватное повышение эффективности противодействия террористической угрозе должно достигаться как за счет активизации работы спецслужб и правоохранительных органов, совершенствования уголовно-процессуального, уголовного законодательства, направленного на обеспечение неотвратимости и ужесточения наказания за совершение преступлений террористического характера, так и за счет потенциально возможного использования в будущем чрезвычайных мер.

На этом основании названные авторы предлагают изменить подследственность уголовных дел о преступлениях террористического и экстремистского характера с тем, чтобы основным субъектом, осуществляющим борьбу с терроризмом, являлась бы ФСБ России. Предварительное расследование по уголовным делам о таких деяниях они предлагают закрепить исключительно за следователями Федеральной службы безопасности РФ и Следственного комитета РФ [1].

Таким образом, можно подытожить, что уголовно-процессуальные меры противодействия экстремизму включают общий порядок и особенности возбуждения уголовных дел о преступлениях экстремистской направленности, их расследования и судебного производства.

Законодательно предпринимаемые для противодействия экстремизму уголовно-процессуальные меры характеризуются детальной регламентацией УПК РФ порядка обнаружения подобных преступных деяний, возбуждения уголовного дела на основе признаков состава преступлений экстремистской направленности, расследования, включая производство неотложных следственных действий, а также рассмотрение их в суде.

Так, уголовные дела об указанных выше преступлениях, за исключением предусматриваемых ст.ст. 115 и 116 УК РФ, относятся к уголовным делам публичного обвинения, т.е. возбуждаются по любому из поводов, указанных в ч. 1 ст. 140 УПК РФ и прекращению в связи с примирением с потерпевшим не подлежат, кроме случаев, указанных в ст. 25 УПК РФ.

По всем делам о преступлениях непосредственно экстремистской направленности производится предварительное расследование в форме предварительного следствия.

Так, предварительное следствие по делам о преступлениях, предусмотренных ст. 280 УК РФ, производится следователями органов Федеральной службы безопасности РФ; по ст. 282, 282.1, 282.2 УК РФ – следователями Следственного комитета РФ. Кроме того, предварительное следствие по делам о преступлениях, предусмотренных ст. 282.1 и 282.2

УК РФ, может производиться следователями органов, выявивших эти преступления.

При том, что общий порядок рассмотрения уголовных дел относится к делам о преступлениях экстремистской направленности, по их поводу в отдельных случаях в УПК РФ имеются специальные указания.

Теоретически важным и практически значимым является обращение внимания на последствия принимаемых мер, что небезразлично исходя из превентивных соображений. Так, среди подлежащих доказыванию обстоятельств в ст. 73 УПК РФ указывается на необходимость установления факта, что подлежащее конфискации в соответствии со ст. 104.1 УК РФ имущество предназначалось для финансирования терроризма. При анализе названной нормы видим, что, с одной стороны, законодатель обязывает следователей особо обращать внимание на указанные в ст. 104.1 УК РФ преступные деяния, но с другой – в ст. 73 УПК РФ, которая является общей по сути и относится ко всем расследуемым уголовным делам, введено специальное положение, относящееся к конкретному перечню преступных посягательств, имеющих экстремистскую окраску.

Положениям ст. 104.1 УК РФ корреспондирует норма ч. 3 ст. 82 УПК РФ «Вещественные доказательства», определяющая, что при вынесении приговора (определения или постановления) о прекращении уголовного дела должен быть решен вопрос о вещественных доказательствах, и в п. 4.1 указывает, что деньги, ценности и иное имущество, указанные в п. «а» и «в» ч. 1 ст. 104.1 УК РФ, в том числе полученные от экстремистских организаций или предназначенные для осуществления экстремизма, подлежат конфискации в установленном порядке, за исключением случаев их возвращения законному владельцу. Введение указанных новелл продолжает подтверждать особое внимание законодателя к преступлениям экстремистской и террористической направленности и выделение в уголовно-процессуальном законе особых мер, направленных на активное противодействие экстремизму.

Развивая предыдущее утверждение, можно указать и на ч. 2 ст. 100 УПК РФ, в которую введено положение о том, что обвинение в совершении хотя бы одного из преступлений, предусмотренных ст. 205, 205.1, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 209, 210, 277, 278, 279, 281 и 360 УК РФ, должно быть предъявлено подозреваемому, в отношении которого избрана мера пресечения, в отличие от общих правил, не позднее 30 суток с момента применения меры пресечения, а если подозреваемый был задержан, а затем заключен под стражу – в тот же срок с момента задержания, в то время как общий срок предъявления обвинения подозреваемому, к которому в исключительном случае применена мера пре-

сечения, по прочим уголовным делам составляет 10 суток. Как видим, меры уголовно-процессуального принуждения, применяемые к лицу, подозреваемому в совершении перечисленных деяний экстремистской направленности, заведомо более строгие, чем к лицам, подозреваемым или обвиняемым в совершении иных преступлений. При этом следует отметить, что в закрепленном в ч. 2 ст. 100 УПК РФ перечне преступлений, по которым предоставляется увеличение срока применения мер пресечения, не указаны такие деяния как «Создание экстремистского сообщества» и «Организация экстремистской организации», предусмотренные ст. 282.1 и 282.2 УК РФ соответственно, хотя они также представляют собой повышенную общественную опасность, наряду с другими деяниями, устанавливающими уголовную ответственность за организацию преступных объединений [4, с. 58]. На наш взгляд, данный пробел следует устранить путем дополнения ч. 2 ст. 100 УПК РФ указанием на ст. 282.1 и 282.2 УК РФ.

В законе не обойдены вниманием и специальные меры по пресечению преступлений экстремистской направленности, содержащиеся в ст. 115 УПК РФ «Наложение ареста на имущество».

Так, для обеспечения исполнения приговора, в том числе и по делу об экстремистской направленности, в части гражданского иска, иных имущественных взысканий или возможной конфискации указанного в ч. 1 ст. 104.1 УК РФ имущества, следователь с согласия руководителя следственного органа, а также дознаватель с согласия прокурора возбуждают перед судом ходатайство о наложении ареста на имущество подозреваемого, обвиняемого или лиц, несущих по закону материальную ответственность. Арест может быть наложен и на имущество, находящееся у других лиц, если есть достаточные основания полагать, что оно использовалось или предназначалось для использования в качестве орудия преступления либо для финансирования терроризма, организованной группы,

незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации).

К подобным мерам можно отнести и ст. 116 УПК РФ, в соответствии с которой в целях обеспечения возможной конфискации имущества, указанного в ч. 1 ст. 104.1 УК РФ, либо в целях обеспечения возмещения вреда, в том числе причиненного преступлением экстремистской направленности, может быть наложен арест на ценные бумаги либо их сертификаты по месту нахождения имущества либо по месту учета прав владельца ценных бумаг. Одновременно в ст. 165 УПК РФ установлено, что в исключительных случаях, когда не терпят отлагательства производство осмотра жилища, обыска и выемки в жилище, личного обыска, а также выемки заложенной или сданной на хранение в ломбард вещи, наложение ареста на имущество, указанное в ч. 1 ст. 104.1 УК РФ, указанные следственные действия могут быть произведены на основании постановления следователя без получения судебного решения.

Таким образом, следует указать на все больший интерес ученых к указанной проблеме, которые стали рассматривать данную проблему достаточно всесторонне. Можно также заметить общую тенденцию в уголовно-процессуальном законодательстве, связанную с подчеркнутым вниманием законодателя к противодействию преступлениям экстремистской направленности и преступлениям террористического характера как их составляющей. Политика по дополнению уголовно-процессуального законодательства специальными нормами, направленными на противодействие экстремизму, со стороны законодателя продолжается. Обоснование же и необходимость указанной деятельности сопряжена с участвующими в последнее время в современном обществе фактами проявлений экстремизма, участием в экстремистской деятельности организованных преступных сообществ и транснациональных организаций, чрезвычайно высоким уровнем общественной опасности рассматриваемых преступлений в России и во всем мире.

Литература

1. Гаврилов Б.Я., Павлинов А.В. Некоторые вопросы законодательного обеспечения борьбы с проявлениями терроризма и насильственного экстремизма [Электронный ресурс]: СПС «Консультант Плюс».
2. Диденко В.И., Озеров И.Н. Уголовно-процессуальная профилактика в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ / Конспект лекций. Белгород, 2006.
3. Еникеев З.Д. Механизм уголовного преследования: учеб. пособие. Уфа: Башкирск. ун-т, 2002.
4. Когамов М.Ч. Предупредительная деятельность следователя и ее эффективность (на материалах органов внутренних дел Казахстана): учеб. пособие. Караганда: КВШ МВД СССР, 1986.
5. Маякова А.С. Уголовная ответственность за отдельные преступления против общественной безопасности: учеб. пособие. М., Изд-во Российской таможенной академии. 2011.
6. Нуруллаев А.А., Нуруллаев Ал.А. Религиозно-политический экстремизм // Вестник РУДН. Сер.: Политология. 2003. №4.
7. Поминов С.Н. Организация деятельности органов внутренних дел в сфере противодействия проявлениям религиозного экстремизма: автореф. дис... д-ра юрид. наук. М., 2007.
8. Уголовное преследование терроризма / Бурковская В.А., Маркина Е.А., Мельник В.В., Решетова Н.Ю. М.: Юрайт.

О содержании криминологической политики борьбы с преступностью несовершеннолетних

Демидова-Петрова Е. В.¹

Ключевые слова: преступность, преступность несовершеннолетних, несовершеннолетний, криминология, криминализация несовершеннолетних, криминологическая политика, борьба с преступностью несовершеннолетних.

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются ключевые проблемы, отражающие современное состояние исследовательских подходов, которые применяются криминологами при изучении преступности несовершеннолетних. Отмечается, что оценка криминальных проявлений в сфере жизнедеятельности несовершеннолетних подменяется анализом статистических данных о ней, которые не могут быть отражены в качественных характеристиках изменений и соотнесены с потребностями борьбы с ней. Подобный анализ не образует ни оценки, ни познания, и соответственно, не образует обеспечения их единства, которое по отношению к преступности несовершеннолетних, ввиду ее особенных криминологически значимых процессов, представляется сверхважным для организации борьбы с ней. Статистический анализ необходим для оценки исследуемого вида преступности только во взаимосвязи с выявлением характеристик социальных явлений и процессов, которые пронизывают общественные связи, отношения, жизнедеятельность несовершеннолетних. При этом содержание подобных процессов и явлений следует изучать через призму не просто криминологически значимой информации, а той ее части, которая может и должна быть добыта и исследована специалистом в области борьбы с преступностью.

Предложено авторское операциональное определение криминологической политики борьбы с преступностью несовершеннолетних.

DOI: [10.21681/2226-0692-2016-4-47-51](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2016-4-47-51)

Серьезная проблема, нередко возникающая в ходе изучения преступности (не только исследуемого ее вида, о котором будет вестись речь в настоящей статье – несовершеннолетних) состоит в ограниченном выборе исходных положений анализа в конкретных показателях, которые способны достоверно свидетельствовать о состоянии и закономерностях исследуемого объекта. Корень этой проблемы кроется в том, что часто оценку распространенности преступности строят на выявлении закономерностей зарегистрированного числа совершенных уголовно-наказуемых деяний. Такой подход порождает феномен простейших статистических оценок вне связи с познанием. Более того, он усугубляется в тех случаях, когда данные о зафиксированной преступности в определенный период времени пытаются соотнести с показателями предыдущих лет. В результате анализ преступности подменяется анализом статистических данных о ней, которые не могут быть отражены в качественных характеристиках изменений и соотнесены с потребностями борьбы с ней. Подобный анализ не образует ни оценки, ни познания и, соответ-

ственно, не образует обеспечения их единства, которое по отношению к преступности несовершеннолетних, ввиду ее особенных криминологически значимых процессов, представляется сверхважным для организации борьбы с ней.

Эта проблема сохраняется даже в тех случаях, когда производится развернутый метод статистического анализа, предполагающий сопоставление данных о зарегистрированных фактах преступлений, количестве лиц, выявленных, привлеченных к уголовной ответственности и освобожденных от нее, а также осужденных. По существу, совокупность таких данных может претендовать на частичную криминологическую картину исследуемых проявлений преступности.

Статистический анализ необходим для оценки преступности несовершеннолетних только во взаимосвязи с исследованием характеристик социальных явлений и процессов, которые пронизывают общественные связи, отношения, жизнедеятельность несовершеннолетних. При этом содержание таких процессов и явлений следует изучать через призму не просто криминологически значимой информации, а той ее части, которая может и должна быть добыта и исследована специалистом в области борьбы с преступностью.

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

Это сложная, кропотливая работа, которая предполагает выявление и установление негативных процессов и явлений, носителями которых становятся несовершеннолетние, находящиеся в зоне криминального риска, а также оказавшиеся подверженными ему. Сведения об этих явлениях и процессах нельзя принимать автоматически, принимая их за информацию общего значения, которой часто оперируют исследователи современной преступности несовершеннолетних, суть которой состоит в констатации социально-экономических, духовных проблем, претерпеваемых в обществе, в том числе и несовершеннолетними.

Такие сведения о недостатках макросреды могут быть только исходными в определении общих процессов детерминации и причинности преступности. Гносеологическую ценность познания криминологически значимых проблем несовершеннолетних дают возможности изучения микросреды личности. Причем такое изучение должно иметь конкретику и рассматриваться во взаимосвязи с другими уровнями среды (этническая, региональная, социально-групповая).

Кладезь искомой информации становится достижим благодаря исследованию сведений, раскрывающихся в конкретике криминологического значения. Получению таких сведений предшествует кропотливый сбор и обработка данных о личностных характеристиках исследуемых субъектов из числа несовершеннолетних, ставших преступниками (путем исследования материалов уголовных дел и метода их опроса); экспертных мнений специалистов, занятых в сфере профилактики криминальных проявлений, участники которых становятся дети и подростки.

Можно предположить, что дефицит, а в некоторых случаях и отказ от применения таких подходов к исследованию, порождает ранее упомянутый оппортунизм в криминологии знаний о проявлениях преступности несовершеннолетних. Такое методологическое пренебрежение неминуемым и не лучшим образом отражается на операциональных подходах к определению предмета, объекта и границ исследования указанного вида преступности, которые, в конечном счете, становятся ограниченными. Такую очевидность иллюстрируют отдельные работы, например, посвященные: ювенальной преступности, преступности лиц молодого возраста, преступности учащихся различных учебных заведений, преступности несовершеннолетних в местах лишения свободы. В конечном счете, такой подход ведет к размыванию объекта криминологии знаний в целом о проблеме преступности несовершеннолетних, которые дифференцируются по соци-

ально-групповой характеристике субъектов или сфере их занятости и нахождения.

Следующая существенная проблема качества изучения преступности несовершеннолетних заключена в увлеченности исследователей особенной частью ее проявлений в конкретных, выделяемых учебной криминологией, видах. Причем подобная ситуация имеет свойства усугубления, поскольку внимание специалистов преимущественно занимают не просто отдельные, но «изъезженные» в актуальном обосновании и степени научной разработанности виды преступности несовершеннолетних. Как правило, это корыстная или насильственная преступность, или даже их совокупность (корыстно-насильственная) в региональном аспекте [1-4]. Редкими и не монографическими (фрагментарными), оказываются предпринимаемые исследования других видов преступности несовершеннолетних: против собственности [5], организованных ее проявлений², рецидивной [6].

Анализ содержания указанных работ позволяет отметить, что основной компонент познания особенностей криминальных проявлений составляет обзор статистики о числе зарегистрированных преступлений, а также лиц их совершивших. Непременным эпилогом большинства таких работ выступает сетование на общие недостатки системы профилактики преступности несовершеннолетних, которые преимущественно отражаются в последствиях существующих социально-экономических проблем общества и государства.

Отмечаемые обстоятельства современного состояния изучения преступности несовершеннолетних, как представляется, имеют закономерные исторически обусловленные процессы, связанные с развитием криминологии как науки. Следует вспомнить, что ренессанс криминологической науки в 1960-е годы в эмпирическом аспекте отражался в целевых исследованиях преступности несовершеннолетних. Результаты произведенных тематических изысканий в 1960-1970-е годы послужили целям оптимизации методов исследования преступности в целом. В качестве рабочей гипотезы можно предположить, что произведенный полвека назад методологический заряд познания криминологических проблем несовершеннолетних к настоящему времени исчерпывает свое действие. Иными словами, практически наработанный и теоретически обоснованный комплекс приемов, подходов и направлений в этой специальной области познания, приобретает массовое и фрагментарное

² Загорьян С.Г. Понятие организованной преступности несовершеннолетних // Российский следователь. 2008. № 17.

применение, утратил элементы новизны и не получил своего поступательного развития. Если быть объективным, то комплексного развития, которое позволяет учитывать происходящие изменения преступности несовершеннолетних и борьбы с ее проявлениями в разрезе не надуманных, а реалистичных криминологически значимых явлений и процессов. Среди их множества, можно выделить самые заметные, определяющие и обуславливающие качественные характеристики преступности исследуемого вида. Это социальные и экономические преобразования, трансформация этических норм и ценностей в обществе и молодежной среде, детерминация ранее не известных криминогенных факторов, изменение законодательства и практики его применения, сокращение потенциала общих, специальных и индивидуальных мер предупреждения преступности, появление новых публично-правовых институтов («детского омбудсмена») или их элементов (ювенальной юстиции).

Даже в отношении приведенного, достаточно лапидарного перечня процессов и явлений, обуславливающих современные реалии преступности несовершеннолетних и борьбы с ней, сложно найти соответствующие результаты монографических исследований, в которых их рассмотрение подлежало комплексной взаимосвязи. Максимальное отражение они находят только в специальной части учебной криминологии в разделе освещения преступности несовершеннолетних, как отдельного вида преступности³. Причем, в некоторых случаях, показательным является подсознательное снижение приоритета задач исследования преступности несовершеннолетних. При ознакомлении с архитектурой и содержанием учебников криминологии это очевидно выражается в перемещении указанного специального раздела в разряд нижестоящих отдельных видов преступности и особенностей борьбы с ними (наряду с разделами о преступности мигрантов, женщин, рецидивистов)⁴.

Все приведенные свидетельства о научных и учебных лакмусах тревоги о забвении актуальности исследований преступности несовершеннолетних, в конечном счете, зеркально отражают латентные (скрытые и неосознанно скрываемые) проблемы качества методологического их обеспечения.

В такой данности преждевременно и малообоснованно будут выглядеть любые предложения новых концепций к исследованию проблем преступности несовершеннолетних. Иллюзорными окажутся попытки и предложения представить концепцию ее требуемой новизны и практической ценности.

В авторском видении, такая концепция не может являться продуктом исключительно теоретических замыслов, даже многократно обоснованных и рекомендуемых к автоматическому воплощению. Для начала, представляется целесообразным вернуться к исконным (классическим) методологическим основам исследования преступности несовершеннолетних, которые способны максимально вобрать в себя все возможные приемы и методы познания в формате апробирования (заново) по отношению к современным реалиям преступности несовершеннолетних.

По итогам полученных результатов станет возможна инвентаризация методов криминологического познания проблем настоящего исследования, оценка их практической годности, и лишь затем – предложения по методологическому вооружению теоретиков и практиков, способных к адекватным решениям и действиям против современных, интенсивно усугубляющихся проблем преступности несовершеннолетних.

Обстоятельства, подтверждающие и свидетельствующие о необходимости воплощения этих намерений, задолго получили определение в содержании, а в некоторых случаях, и в названии целого ряда работ. Так, например, приверженства требуемым подходам выражены автором в рассмотрении преступности несовершеннолетних как одного из видов преступности [7], в анализе проблем познания социальной обусловленности криминологически значимого поведения несовершеннолетних, в постановке и раскрытии содержания требуемой экспертной диагностики криминологических проблем несовершеннолетних и борьбы с ней.

Между тем, памятуя о законах научного познания, следование которым обеспечивает достоверность эмпирических изысканий в заданных целях, важно выполнить важнейшее условие их соблюдения – определение темы или названия поиска. Скрупулезный анализ обстоятельств, обосновывающих необходимость нового видения проблем преступности несовершеннолетних, дает основания заниматься решением этих проблем через призму емкого понятийного определения. Автоматического перебирания всех возможных моделей определения поиска в данном случае представляется невозможным в силу определен-

³ См.: Криминология: Учебник для вузов / А.Ф. Агапов, Л.В. Барина, В.Г. Гриб и др.; под ред. В.Д. Малкова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2006. 528 с.

⁴ См.: Криминология: учебник (4-е издание, переработанное и дополненное) / Под ред. А.И. Долговой. М.: Норма, 2013. 1008 с.

ной запущенности исследования этих проблем, их постановки, динамичного изменения.

Рассматривать преступность несовершеннолетних через призму криминологической характеристики ее проявлений, – означает обрекать исследователя готового к такому подходу, на использование изживших актуальность методологических приемов, и как следствие, прийти к неоригинальным в научном и практическом плане выводам. Концентрация внимания на сугубо теоретических вопросах поиска и выработки методологии исследования, в расчете на нужды практики, без проведения эмпирических изысканий, напротив, приведет к индивидуальной оригинальности работы, ограниченной лишь авторской ценностью, в лучшем случае разделяемых другими исследователями представлений, в худшем варианте – беспочвенных воображений. Требуемая «золотая середина» работы, которая могла бы обладать действительными качествами квалифицированного научного труда, позволяющего решить крупные для научной отрасли задачи, с проверяемыми результатами, должна сочетать в себе оба компонента – науку и практику, но в свойствах новых знаний. С учетом отмеченных недостатков состояния преступности несовершеннолетних и борьбы с ней, предлагается выразить его в аспекте криминологической политики. Знаменатель предлагаемого аспекта дает возможность рассмотреть все слагаемые политики: в проблемах и средствах их решения, в ресурсном обеспечении, в прошедшем-настоящем-будущем времени, и многих других компонентах. Однако важнейшим из них является задача придания исследованию и его результатам искомого государственного внимания и соответствующих решений. Такой задаче вполне соответствует предложенное название – криминологическая политика борьбы с преступностью несовершеннолетних.

В специальной научной литературе категория криминологической политики рассматривается нередко. По отношению к отдельным видам преступности она обретает иногда замысловатый научный формат, который оканчивается, как правило, преобразованием названия этого определенного вида криминальных проявлений в новое понятийное образование. Примеров тому немало. Так, например, преступность в местах лишения свободы и борьбу с ней выражают в терминологической позиции криминологии⁵. Коррупционную и организованную пре-

ступность предлагают рассматривать с позиции корруптологии⁶.

Мы не привержены понятийным нововведениям в криминологии, которые нередко при детальном анализе обнаруживают свойства юридико-лингвистической неопределенности. Таковая возникает не в силу отсутствия привычки читателей к вводимому в научный оборот обозначению, а в результате самого свойства категории, которая может иметь разное содержание в зависимости от пристрастий исследователей к тем или иным объектам исследования, возможностям (а чаще, способностям или желаниям) применять те или иные методы познания. В результате такие нововведения не только порождают известную долю субъективизма содержания и конечных результатов исследований, но и вызывают теоретические споры, которые блокируют практическую часть исследования, обесценивают ее.

Принимая это во внимание, разумным видится тематическое определение рассматриваемых проблем, через призму криминологической политики по отношению к борьбе с преступностью несовершеннолетних. Универсальность предлагаемого названия тематического исследования заключена в возможности рассматривать весь комплекс криминологически значимых явлений и процессов, связанных с преступностью несовершеннолетних и борьбы с ее проявлениями. Несмотря на неоднозначность значения существующих подходов к определению сущности и понятия «криминологической политики», трактуемой в научной литературе [8], в том числе применительно к предметной области [9], следует оговориться, что, предлагаемое определение будет иметь характер операционального.

Представляется крайне важным, до начала формулирования предлагаемого для включения в оборот понятия, рассмотреть его научное компонентное содержание.

Прежде всего, проектируемое понятие требует обязательного определения объекта исследования, результаты которого будут обеспечивать криминологическую политику в заданной области. Объектом исследования выступают закономерности общественных отношений, складывающихся в политической, правовой, экономической, социальной, духовной и иных сферах жизнедеятельности государства и общества, которые оказывают влияние на процессы детерминации и причинности пре-

⁵ Старков О.В. Основы криминологии. Уфа, 1997. С. 153.

⁶ Иванов А.М. Корруптология – правовая наука и учебная дисциплина: путь совершенствования уголовной политики и законодательства о воздействии на организованную преступность и коррупцию. Владивосток, 2002. С. 2–4.

ступности несовершеннолетних, а также содержание ее конкретных проявлений и эффективность их подверженности мерам воздействия. Знания об исследуемом предмете достигаются посредством применения методов научного познания. Сложная совокупность исследуемых закономерностей, обуславливает использование междисциплинарного арсенала методов их научного познания, которые позволяют обеспечивать реализацию политики, а именно, осуществлять: оценку преступности несовершеннолетних и борьбы с ней, а также их изменения; разработку рекомендаций по борьбе, в том числе, выраженных в методах познания, имеющих гносеологическую ценность.

Дабы не усложнять излишним содержанием обоснование намечаемого определения понятия, следует кратко засвидетельствовать, что предмет научного познания преступности несовершеннолетних, результаты которого подлежат обязательному учету в криминологической политике, включает в себя обязательное условие изучения личности, причем находящихся в разной степени криминогенного воздействия (подверженных ему, и находящегося под ним). Исследование этого аспекта имеет не формализованное значение, которое можно было бы считать обязательным (классическим) элементом многих криминологических исследований отдельных видов преступности. Этот аспект имеет особое значение, подчинен целям мониторинга субъектных особенностей и изменений, которые должны учитываться при реализации криминологической политики в заданной области.

Итак, анонсируемое и подвергнутое, как представляется, необходимому обоснованию операциональное определение криминологической политики борьбы с преступностью несовершеннолетних образует следующее собирательное содержание – это деятельность органов

государственной власти и местного самоуправления, а также институтов гражданского общества и научного сообщества по обеспечению и решению мерами политического, правового, социального, экономического характера задач борьбы с преступностью несовершеннолетних, реализуемых на основе гносеологического познания и оценки изменений закономерностей преступности несовершеннолетних во всех ее проявлениях, процессов детерминации и причинности, подверженности мерам воздействия.

Сформулированное определение, безусловно, как и любое иное авторское, и тем более операциональное, не может обладать свойствами всеобъемлющего. Придавая этому суждению оспоримую позицию, автор обладает объективным мнением о том, что предложенное содержание нуждается в прикладных комментариях, краткого образа. Так, указанию подлежит детализация средств и ресурсов в решении задач борьбы с преступностью несовершеннолетних. Таковые непременно должны образовывать следующие основные направления: информационное, кадровое, аналитическое. Конечной целью решения задач борьбы с преступностью несовершеннолетних должно выступать достижение такого состояния ее проявлений, которые будут иметь высокий уровень подверженности на этапе их предупреждения (общего, специального, индивидуального), но не только правоохранительного реагирования на уже совершенные деяния. Проявления преступности требуют комплексного понимания, выделяемых, как по качественным, так и количественным характеристикам в региональном и общенациональном разрезе, по социально-групповым признакам, критериям и свойствам личности (криминогенно подверженных и находящихся под воздействием криминогенных факторов).

Литература

1. Анисимов А.Г. Криминологическая характеристика молодежной корыстно-насильственной преступности и ее предупреждение (на примере Восточно-Сибирского региона) // Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. С. 30.
2. Давыдова Д.Ю. Система институтов уголовного права, направленных на противодействие насильственной групповой преступности в отношении несовершеннолетних // Российский следователь. 2015. № 7. С. 24–28.
3. Зыкова К.Ф. Несовершеннолетние осужденные женского пола, совершившие насильственные преступления, и проблемы их психологической коррекции // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2013. № 4. С. 16–18.
4. Федоров А.Ю., Мартынова С.И. Актуальные вопросы противодействия насильственным преступлениям несовершеннолетних // Российский юридический журнал. 2011. № 2. С. 117–121.
5. Лелеков В.А., Кошелева Е.В. Криминологический анализ преступлений несовершеннолетних против собственности // Российский следователь. 2015. № 13. С. 29–32.
6. Кошелева Е.В. Семейное неблагополучие как фактор повторной преступности несовершеннолетних // Российский следователь. 2015. № 14. С. 8–11.
7. Демидова-Петрова Е.В. Современная криминологическая характеристика преступности несовершеннолетних как одного из видов преступности // Административное и муниципальное право. 2014. № 5. С. 455–460.
8. Кузнецов А.П. Криминологическая политика: понятие, сущностная характеристика // Союз криминалистов и кримиологов. 2015. № 1. С. 82–87.
9. Шуляева В.А. Криминологическая политика профилактики преступности несовершеннолетних: утопия или необходимость // Социально-экономические явления и процессы. 2015. № 6 (10). С. 176–180.

Медиация по уголовным делам и перспективы ее развития в России

Зудов Ю. В.¹

Ключевые слова: медиация, уголовный процесс, восстановительное правосудие, примирение, защита прав несовершеннолетних, ювенальная юстиция.

Аннотация. В статье обсуждаются общие вопросы применения уголовной медиации как механизма, дополняющего традиционные подходы к осуществлению уголовного правосудия, анализируется опыт применения технологий восстановительного правосудия в европейских странах, в том числе опыт использования медиации в системе ювенальной юстиции. Автор указывает на соответствующие положения Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы, касающиеся создания системы дружественного к детям правосудия. Также в статье рассматриваются перспективы поэтапного введения процедуры медиации в уголовный процесс, вопросы применения восстановительного подхода в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, обозначаются общие направления совершенствования законодательства в данной сфере.

DOI: [10.21681/2226-0692-2016-4-52-58](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2016-4-52-58)

Сегодня в российском юридическом сообществе наблюдается рост интереса к различным способам альтернативного урегулирования споров, в том числе к процедуре медиации. Федеральный закон от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (далее – Федеральный закон № 193-ФЗ) дает правовые основания для использования процедуры медиации в сфере гражданских правоотношений, в том числе в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, а также в спорах, возникающих из трудовых правоотношений и семейных правоотношений.

В то же время, согласно данным мониторинга практики применения Федерального закона № 193-ФЗ, проведенного Верховным Судом Российской Федерации, востребованность медиации все еще остается на достаточно низком уровне². К настоящему времени институт медиации по-прежнему

² Справка о практике применения судами Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» за период с 2013 по 2014 год (утверждена

неизвестен широкой общественности, и распространение новой практики требует как совершенствования действующего законодательства, так и принятия комплекса мер организационного, методического и информационно-просветительского характера³.

При этом в судебном сообществе, а также в академической и экспертной среде высказываются мнения в поддержку распространения медитативных технологий на другие сферы – прежде всего на уголовное и административное законодательство. Предлагаются различные варианты изменения действующего законодательства, а также соответствующие поправки в Федеральный закон № 193-ФЗ.

В данной статье мы обратимся к вопросу перспектив введения процедуры медиации в уголовный процесс.

К настоящему моменту накоплен определенный опыт теоретического осмысления вопросов уголовной медиации. Данная тема рассмотрена во множестве работ российских и зарубежных иссле-

Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 1 апреля 2015 г.). П. 16.

³ См., напр.: Солохин А. Медиация: быть или не быть? // Юридическая газета. 2011. № 22 (июнь); Он же. Медиация: через тернии к звездам // Российский судья. 2014. № 11 (ноябрь).

¹ Зудов Юрий Валерьевич, кандидат исторических наук, заместитель директора Департамента по вопросам правовой помощи и взаимодействия с судебной системой Министерства юстиции Российской Федерации.

E-mail: yury.zudov@mail.ru

дователей. Наиболее известны труды таких зарубежных авторов, как И. Айртсен, М. Ансель, Д. Ван Несс, М. Гроенхейзен, Х. Зер, Н. Кристи, К. Менкель-Мидоу, К. Пеликан, Э. Ферри, У. Хартман и др. Среди российских исследователей необходимо упомянуть А.А. Арутюнян, Л.А. Воскобитову, Л.В. Головки, А.П. Гуськову, Л.М. Карнозову, С.Г. Келину, Р.Р. Максудова, И.Л. Петрухина, Н.Г. Стойко, Ц.А. Шамликашвили и др.

Обобщая выводы российских и зарубежных исследователей, можно сказать, что значение нового института уголовной медиации видится в постепенной смене парадигмы так называемого «карательного правосудия» и продвижении идеи «восстановительного правосудия».

Очевидно, что среди задач уголовного правосудия – поиск наиболее действенных механизмов борьбы с преступностью, а это связано, в том числе, с восстановлением нарушенного в результате преступления порядка, возможностью возмещения причиненного вреда, восстановлением нормального психологического состояния потерпевшего, ресоциализацией осужденного лица с целью предотвращения повторного совершения преступления.

При этом в рамках традиционного уголовного процесса такие задачи зачастую не могут быть решены в достаточной степени. Ужесточение наказания не влечет за собой существенного улучшения статистики преступлений⁴. Объективные недостатки пенитенциарной системы также не позволяют говорить об исправлении лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, их последующей ресоциализации и эффективном предотвращении рецидивной преступности.

С учетом высокого уровня преступности в целом, значительного числа преступлений небольшой и средней тяжести, в том числе преступлений, совершаемых несовершеннолетними, необходим поиск новых механизмов разрешения уголовно-правовых конфликтов. Именно в этом контексте в 70–80-е гг. XX в. на Западе зарождается концепция восстановительного правосудия, получившая известность благодаря работам американского криминолога Ховарда Зера⁵ и некоторых других.

Восстановительное правосудие (или восстановительная юстиция)⁶ предлагает новый подход к пониманию преступления и осуществлению правосудия. В основе лежат идеи примирения и

альтернативных способов разрешения конфликтов. Как правило, в рамках концепции восстановительной подход рассматривается как альтернатива традиционному «карательному» способу реагирования на преступление⁷. С другой стороны, многие авторы склонны избегать жесткого противопоставления «карательной» и «восстановительной» моделей, рассматривая их как взаимодополняющие, но не противоречащие одна другой⁸.

Под восстановительным правосудием понимают целый ряд мер, способствующих исправлению лица, совершившего преступление, и его реинтеграции в общество – признание причиненного преступлением вреда и его возмещение, прямое общение потерпевшего и правонарушителя в присутствии посредника, а нередко – и других значимых для сторон лиц. Результатом этого может стать достижение взаимопонимания, принесение искренних извинений и заглаживание (в той или иной степени) причиненного вреда, примирение сторон, а также дальнейшие согласованные шаги, которые будут способствовать исправлению правонарушителя и недопущению рецидивов⁹. При этом назначение наказания или освобождение от наказания, равно как и его смягчение, относятся к компетенции суда.

Таким образом, целесообразно рассматривать медиацию по уголовным делам как один из наиболее эффективных способов разрешения конфликтов в рамках восстановительного подхода, и в том числе – как способ реализации предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации права сторон на примирение (статья 76). Иными словами, понятие восстановительного правосудия шире понятия уголовной медиации, причем последняя выступает в качестве одной из технологий, содействующих успешности переговоров сторон правонарушения. Важно уточнить, что достижение соглашения между правонарушителем и жертвой автоматически не влечет освобождения от наказания, хотя может учитываться судом при вынесении приговора.

Необходимость введения института медиации в уголовный процесс (как часть общей тенденции гуманизации уголовного правосудия) подчеркивается в ряде международных документов, которые предполагают повышение эффективности правосудия, мер реабилитации и последующей ре-

⁴ Соответствующие аналитические материалы регулярно публикуются на официальном интернет-сайте МВД России // <http://мвд.рф>.

⁵ Зер Х. Восстановительное правосудие: новый взгляд на преступление и наказание. М., 2002.

⁶ См.: Арутюнян А. А. Медиация в уголовном процессе. М., 2013.

⁷ См.: Карнозова Л.М. Введение в восстановительное правосудие (медиация в ответ на преступление). М., 2015. С. 56–74.

⁸ В том числе и Х. Зер. См.: Зер. Х. Указ. соч. С. 12–13.

⁹ Менкель-Мидоу К. Восстановительное правосудие: что это такое, и действует ли оно? // Медиация и право. 2014. № 1 (31), март. С. 27.

социализации преступников, обеспечение соблюдения интересов жертв преступлений. Немалая часть этих документов направлена на соблюдение прав несовершеннолетних правонарушителей.

Так, Европейская конвенция об осуществлении прав детей (1996 г., ETS No. 160)¹⁰ предполагает, что подписавшие ее государства при организации судопроизводства с участием несовершеннолетних должны способствовать осуществлению посреднической деятельности, либо применению других способов разрешения споров и заключения соглашений (статья 13).

Принципы, которые должны лежать в основе национальных законодательств в сфере уголовной медиации, сформулированы в рекомендации № R (99) 19 Комитета Министров Совета Европы государствам – членам Совета Европы, посвященной медиации в уголовных делах¹¹. Медиация рассматривается в документе как гибкая, доступная, нацеленная на разрешение существа конфликта мера, дополняющая традиционный уголовный процесс. Это, в свою очередь, способствует достижению целей уголовного правосудия менее репрессивными средствами (Преамбула). В рекомендации отмечается, что национальные законодательства должны способствовать медиации в уголовных делах (статья 6).

Гармонизация национальных законодательств стран – членов Европейского Союза в сфере уголовной медиации предполагается на основании рамочного решения Совета ЕС от 15.03.2001 о положении жертв в уголовном процессе¹². Согласно данному решению каждая страна – член ЕС должна содействовать применению медиации в уголовных делах по правонарушениям в случаях, когда это будет признано возможным (статья 10).

В России необходимость введения процедуры медиации в уголовный процесс очевидна сегодня далеко не для всех исследователей¹³. Среди аргументов «против» – сомнения в том, что заимствование нового института окажется эффективным на российской почве.

В то же время ряд авторов настаивает на укоренности восстановительных практик в традициях этносов, населяющих Российскую Федерацию – в том числе и в русской культуре. Так, Л.М. Карнозова указывает на традиционные общинные

способы разрешения конфликта, направленные на примирение и достижение соглашения между сторонами¹⁴. Возможность примирения сторон конфликта упоминается еще в Русской Правде¹⁵, Псковской судной грамоте и Соборном Уложении 1649 г.¹⁶

В этой связи небезынтересно, что ссылки на национальные корни института примирения содержатся также в докладах о состоянии уголовной медиации в отдельных странах ЕС (Болгария, Дания, Греция). Так, автор доклада о восстановительном правосудии в Греции находит предпосылки его применения даже в «Никомаховой этике» Аристотеля¹⁷.

Вне зависимости от того, признаем ли мы укорененность медиации преступника и жертвы в исторических традициях различных народов или полагаем, что медиация является уникальной технологией, обобщающей современные европейские и американские исследования в области психологии коммуникаций и подходов к переговорному процессу, представляется существенным анализ современного опыта применения уголовной медиации в странах Европы.

В ряде европейских стран медиация по уголовным делам первоначально появилась в системе ювенальной юстиции. Например, в Германии с середины 1980-х гг. действовали пилотные проекты для несовершеннолетних правонарушителей в возрасте от 14 до 18 лет (в некоторых случаях также для лиц от 18 до 21 года) с последующей оценкой результатов. После того как был доказан положительный эффект от использования процедуры, медиация в 1990 г. была введена в закон о ювенальной юстиции. С 1994 г. возможность проведения медиации по уголовным делам предусмотрена в Уголовном кодексе Германии без ограничения по возрасту¹⁸.

По схожей схеме применение медиативных технологий распространялось и в Польше, отчасти

¹⁴ Карнозова Л.М. Уголовная юстиция и гражданское общество. Опыт парадигмального анализа. М., 2010. С. 257.

¹⁵ Ефремова Н. Институт примирения в истории российской юстиции (дореволюционный период) // Вестник восстановительной юстиции. Концепция и практика восстановительной медиации. 2010. № 7. С. 35.

¹⁶ Кудрявцев М. Вопросы примирительных процедур в Соборном Уложении 1649 года // Традиционные практики урегулирования конфликтов. Материалы ежегодного семинара 2010–2014 гг. (сборник). М., 2014. С. 55–64.

¹⁷ Final National Report on Greece. The 3E Model for a Restorative Justice Strategy in Europe. European Commission, 2013. P. 5.

¹⁸ Final National Report on Germany. The 3E Model for a Restorative Justice Strategy in Europe. European Commission, 2013. P. 6.

¹⁰ Подписана Российской Федерацией 10.05.2001 г., однако до настоящего времени не ратифицирована.

¹¹ Принята 15.09.1999.

¹² Council of European Union (2001), Council Framework Decision of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings 2001/220/JHA.

¹³ Анализ различных мнений см. в: Головки Л.В. Институт уголовно-правовой медиации и его перспективы в Российской Федерации // Закон. 2009. № 4. С. 127.

базируясь на немецком опыте¹⁹. Пилотные проекты также изначально осуществлялись внутри системы ювенального правосудия. При этом после получения положительных результатов медиация была законодательно закреплена сначала в общем уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве (1997 г.), и уже затем – в ювенальном (2000 г.)²⁰.

В Испании программы восстановительного правосудия для несовершеннолетних впервые появились в Каталонии в 1990 г, и спустя два года применялись уже на всей территории страны²¹. Уголовный кодекс Испании 1995 г. заложил основы для применения медиации уже в отношении взрослых.

Восстановительное правосудие в Греции началось с принятия законодательства о несовершеннолетних в 2003 г., а непосредственно процедура уголовной медиации появилась в законе о противодействии домашнему насилию в 2006 г.²²

В Болгарии, Венгрии, Дании, Нидерландах, Финляндии и некоторых других странах вопросы введения медиации по уголовным делам изначально не были жестко связаны с законодательством о несовершеннолетних – многие из них просто следовали уже имеющимся примерам других европейских стран. При этом далеко не во всех государствах введение уголовной медиации имеет широкую общественную поддержку, а соответствующее законодательство зачастую носит фрагментарный характер²³.

Что касается категорий дел, в отношении которых возможно применение медиации, то, как правило, это дела небольшой и средней тяжести. Впрочем, законодательные ограничения для категорий преступлений зачастую отсутствуют (Германия, Греция, Дания, Испания). При наличии добровольного стремления преступника и жертвы преступления медиация может быть проведена и в случае тяжких преступлений – поскольку факт проведения процедуры не обязательно должен привести к существенному смягчению наказания по решению суда.

¹⁹ Final National Report on Poland. The 3E Model for a Restorative Justice Strategy in Europe. European Commission, 2013. P. 5.

²⁰ Final National Report on the Netherlands. The 3E Model for a Restorative Justice Strategy in Europe. European Commission, 2013. P. 7.

²¹ Final National Report on Spain. The 3E Model for a Restorative Justice Strategy in Europe. European Commission, 2013. P. 11.

²² Final National Report on Greece. The 3E Model for a Restorative Justice Strategy in Europe. European Commission, 2013. P. 6.

²³ Например, не очень активно идет внедрение уголовной медиации в Болгарии. См.: Final National Report on Bulgaria. The 3E Model for a Restorative Justice Strategy in Europe. European Commission, 2013. P. 2-5.

Согласно уголовно-процессуальному законодательству Германии процедура медиации может назначаться на любом этапе рассмотрения уголовного дела, если это будет сочтено целесообразным судьей или прокурором. Заключение медиативного соглашения не допускается, если пострадавшая сторона выражает свое несогласие. Медиация также может быть использована во время отбывания преступником тюремного заключения. Достижение примирения с пострадавшей стороной может служить основанием для уменьшения тюремного срока²⁴.

Немецкий законодатель установил ряд условий для применения процедуры медиации: правонарушитель должен приложить усилия для достижения примирения с потерпевшей стороной, а также полностью возместить ущерб (или большую часть ущерба) или приложить значительные усилия для такого возмещения. Искреннее желание правонарушителя достигнуть примирения с потерпевшей стороной или возместить вред играют важную роль, если последняя отказывается участвовать в процедуре медиации. Юридические последствия данного положения заключаются в том, что суд имеет основания для уменьшения тюремного срока для правонарушителя, а в случае преступления, наказание за которое составляет тюремный срок до одного года или штраф, достигающий размера годового дохода, – освободить от наказания.

Интересная особенность применения медиации в ювенальных системах отдельных европейских стран состоит в том, что процедура рассматривается прежде всего как эффективная форма реализации восстановительного подхода, имеющая воспитательный характер – а следовательно, суд вправе принудить преступника к участию в медиации. То есть, медиация в данном случае является одной из санкций, подчеркивается важность попытки правонарушителя достичь примирения.

Это, например, предусмотрено законодательствами Германии и Польши. Принудительное участие в медиации не всегда ведет к замене реального наказания, очень часто медиация сочетается с наказанием в виде лишения свободы²⁵. Впрочем, использование медиации в качестве образовательной или дисциплинарной меры часто критикуется, так как нарушается ее основополагающий принцип – добровольность участия сторон.

Для обеспечения качества услуг медиатора разрабатываются специальные стандарты. Так, в Германии стандарты качества для медиативных процедур были представлены в 1994 г. Стандарты включают описание условий применения проце-

²⁴ Final National Report on Germany. P. 6.

²⁵ Final National Report on Poland. P. 7-9.

дуры, правовые основы, требования организационного характера, а также требования к профессиональной квалификации медиаторов. При этом федеральной рабочей группой по медиации разработана и специальная награда за профессионализм и соблюдение стандартов медиации по уголовным делам – знак качества²⁶.

Организации, осуществляющие процедуру медиации, имеют различную структуру. Как правило, это и государственные, и частные организации (Германия, Испания, Финляндия и др.). От конкретной организационно-правовой формы зависит и модель финансирования. Частные организации сами ищут источник финансирования или получают в ограниченном объеме от государства, в то время как государственные организации получают денежные средства от государственных властей или муниципалитетов.

В Дании процедуру медиации по уголовным делами организуют отделения полиции. На органы внутренних дел возложены также функции профессиональной подготовки и повышения квалификации медиаторов, а также оплата их труда²⁷.

Для сторон конфликта процедура медиации в уголовной сфере, как правило, является бесплатной. Этот вопрос принципиален для сферы уголовных правоотношений.

В силу того, что посредничество в разрешении уголовного конфликта имеет свою специфику, требует соответствия определенным квалификационным требованиям и предполагает высокую степень ответственности, нередко существуют особые государственные реестры таких медиаторов. Ведение реестров частных лиц и профессиональных организаций медиаторов возлагается в ряде случаев на министерства юстиции или внутренних дел.

В результате в настоящее время практика проведения медиации по уголовным делам получает все большее распространение в странах Европы. Например, в Германии действует более 400 независимых организаций и агентств, которые в совокупности рассматривают более 20 000 дел в год, 13 000 из которых составляют дела, связанные с несовершеннолетними. В Германии были проведены многочисленные опросы, которые демонстрируют положительное отношение большинства немцев к данному институту. При этом немецкие исследования также указывают на уменьшение количества рецидивной преступности в случаях использования медиативных технологий.

²⁶ Final National Report on Germany. P. 20.

²⁷ Final National Report on Denmark. The 3E Model for a Restorative Justice Strategy in Europe. European Commission, 2013. P. 9-10.

Также в Германии проводились исследования уровня удовлетворенности процедурой медиации. Жертвы положительно оценивали возможность прямого контакта с обидчиком, чтобы узнать причины правонарушения. Они также отмечали, что процедура медиации больше способствует защите их интересов, чем это имеет место в случае традиционного судебного процесса. Правонарушители заявляли, что получили возможность лично объяснить свое поведение пострадавшей стороне, разрешить конфликт и принести свои извинения. В большинстве случаев, взаимоотношения между сторонами улучшались проведения процедуры медиации²⁸.

Следует оговориться, что вышеприведенные данные немецких исследований не могут быть автоматически экстраполированы на другие страны. Так, в Греции в настоящее время использование медиации в уголовном процессе имеет ограниченный характер, а в качестве основных проблем называются недостаточный уровень подготовки медиаторов, общественное недоверие к альтернативным традиционному правосудию способам, а в немалой степени – и низкий уровень финансирования служб медиации²⁹.

В Российской Федерации сегодня государственная политика направлена на гуманизацию уголовного правосудия. Действующее законодательство и принятые на государственном уровне стратегические документы нацелены в том числе и на активную работу с несовершеннолетними правонарушителями, исключение их стигматизации, предоставление возможности стать полноценными членами общества, на системную работу по профилактике правонарушений несовершеннолетних.

Утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 01.06.2012 № 761 Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы (далее – Национальная стратегия) предполагает создание системы защиты и обеспечения прав и интересов детей и дружественного к ребенку правосудия. В частности, среди указанных мер – внедрение технологий восстановительного правосудия, обеспечение взаимодействия судов и правоохранительных органов со специалистами в сфере медиации, приоритет восстановительного подхода и мер воспитательного воздействия, развитие сети служб примирения (медиации).

Во исполнение данных положений Национальной стратегии распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.07.2014 № 1430-р утверждена Концепция развития до 2017 года сети служб медиации в целях реализации восстанови-

²⁸ См.: Final National Report on Germany. P. 14-17.

²⁹ Final National Report on Greece. P. 11-12.

тельного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность в Российской Федерации (далее – Концепция).

Основной задачей Концепции является создание с помощью медиации и восстановительного подхода системы защиты, помощи, обеспечения и гарантий прав и интересов детей, а также разработка и совершенствование нормативно-правовой базы для развития восстановительного правосудия в отношении несовершеннолетних.

Таким образом, внедрение технологий восстановительного правосудия (в том числе и уголовной медиации) в Российской Федерации начинается с несовершеннолетних граждан, что схоже с опытом таких европейских стран, как Германия, Польша, Испания и др. В то же время, в отличие от этих стран, в России не существует отдельной системы ювенальной юстиции. Поэтому при разработке поправок в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Российской Федерации это может создать определенные трудности для законодателя с точки зрения соблюдения юридической техники и необходимости отталкиваться от принципа системности правовых норм.

Дело в том, что, как было отмечено выше, медиация является одним из способов примирения сторон – института, описанного в общей части УК и УПК РФ и предусмотренного для лиц любого возраста. Таким образом, распространение возможности прибегнуть к медиации только на случаи, когда преступление совершено лицом в возрасте от 14 до 18 лет, войдет в противоречие с областью применения статьи 76 УК РФ и статьи 25 УПК РФ. Кроме того, в этом случае игнорируются и законные интересы лица, в отношении которого совершено преступление – ведь уголовная медиация проводится в том числе и с целью соблюдения интересов потерпевшей стороны.

Тем не менее, широкое распространение практики применения медиации в отношении несовершеннолетних правонарушителей заслуживает всяческой поддержки. Наиболее естественным первым шагом в этом случае представляется включение медиативных технологий в понятие индивидуальной профилактической работы, предусмотренной Федеральным законом от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

В ряде субъектов Российской Федерации уже существует положительный опыт взаимодействия судов, правоохранительных органов и комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав

с сообществами медиаторов, складываются модели межведомственного взаимодействия. Можно констатировать, что использование медиативных практик повышает эффективность профилактической работы. Проведение медиации снижает интенсивность конфликта, вовлекает правонарушителя в диалог с потерпевшим, способствует осмыслению конфликтной ситуации и поиску наилучших способов ее разрешения. Стороны обсуждают вопросы заглаживания причиненного вреда, договариваются о недопустимости повторения ситуации в будущем, принимают на себя ответственность за реализацию принятых решений.

С целью проведения программ восстановительного правосудия органами исполнительной власти и органами местного самоуправления регионов России создаются территориальные и школьные службы медиации, службы примирения, работа которых опирается как на традиционные практики примирения и урегулирования конфликтов, так и на современные научные подходы.

Следует обозначить несколько вопросов, требующих решения в связи с распространением технологий восстановительного правосудия на сферу правонарушений, совершаемых несовершеннолетними.

Во-первых, насущной необходимостью является разработка адекватного механизма мониторинга деятельности служб медиации и служб примирения, работающих в субъектах Российской Федерации. В настоящее время такой мониторинг ведется отдельными сетевыми сообществами медиаторов, однако на федеральном уровне не хватает достоверных статистических сведений и полноценного анализа. Между тем, доступность аналитической информации о текущем состоянии дел в сфере медиации важна и с точки зрения перспектив совершенствования действующего законодательства.

Во-вторых, использование медиативного подхода в работе с несовершеннолетними предполагает наличие определенных требований к уровню квалификации медиатора. Это прежде всего знания в области возрастной психологии и педагогики, понимание особенностей процедуры медиации между правонарушителем и потерпевшим, компетентность в вопросах уголовного права и процесса. Медиаторы, не имеющие такой квалификации, прошедшие лишь общий курс обучения медиативным технологиям, не могут автоматически допускаться к работе с несовершеннолетними правонарушителями.

В-третьих, сказанное выше предполагает наличие стандартной процедуры допуска к проведению медиации между несовершеннолетним преступником и лицом, в отношении которого совер-

шено преступление, в том числе создание отдельного реестра таких медиаторов на федеральном уровне или на уровне субъектов, а следовательно – и контроль за соблюдением медиаторами профессиональной этики.

В-четвертых, необходимо решить вопрос оплаты труда данной категории медиаторов. Расходы на медиацию между несовершеннолетним преступником и потерпевшим не могут быть отнесены за счет сторон конфликта, медиация для них должна быть бесплатной. То есть речь идет либо о прямой оплате труда медиатора со стороны государства, либо о частичной поддержке государством некоммерческих организаций, специализирующихся на проведении медиации.

Одним из вариантов решения обозначенных выше проблем может стать возложение обязанности обеспечивать проведение медиации на региональные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. При этом медиаторы, привлекаемые к такого рода работе, могут быть как само-

стоятельными штатными единицами в комиссиях, так и сотрудниками органов, входящих в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, региональных и школьных служб медиации и служб примирения.

В то же время, с учетом имеющихся многообразных региональных практик, было бы нецелесообразно устанавливать единую для всех субъектов жесткую схему организации такой работы.

В дальнейшем, после создания такой системы, на основании данных об эффективности применения восстановительного подхода в отношении несовершеннолетних, совершивших противоправные деяния, логично поставить вопрос введения процедуры медиации в уголовный процесс и для совершеннолетних преступников. В том числе это возможно через определение уголовной медиации как одного из способов примирения сторон в соответствии со статьей 76 Уголовного кодекса Российской Федерации³⁰.

Литература

1. Арутюнян А. А. Медиация в уголовном процессе. М., 2013.
2. Зер Х. Восстановительное правосудие: новый взгляд на преступление и наказание. М., 2002.
3. Карнозова Л.М. Введение в восстановительное правосудие (медиация в ответ на преступление). М., 2015.
4. The 3E Model for a Restorative Justice Strategy in Europe. European Commission, 2013.



³⁰ См., например, законопроект, подготовленный профессором НИУ «Высшая школа экономики» С.А. Пашиным и главой Общественного центра «Судебно-правовая реформа» Р.Р. Максудовым: Проект Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации для обеспечения потерпевшему, подозреваемому, обвиняемому возможности примирения» // Прецеденты и позиции. Вестник Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. 2016. № 5. С. 15–21.

Трудовое право иностранцев и лиц без гражданства в Азербайджанской Республике

Агасиев Р. М. о.¹

Ключевые слова: Конституция, Республика Азербайджан, права граждан, трудовое право, лица без гражданства, иностранец, право иностранцев, коллизия норм, трудовой договор.

Аннотация: в статье автором исследованы основы трудового права иностранцев и лиц без гражданства в Азербайджанской Республике. Констатируется, что важную роль в правильном регулировании всех прав и свобод иностранцев и лиц без гражданства, в том числе их трудовых прав играет определение их правового статуса и правового положения. Проведено сравнение по недостаткам, существующим в Трудовом Кодексе Азербайджанской Республики. Представлены примеры нарушения требований трудового законодательства Азербайджанской Республики. Отмечено, что некоторыми крупными корпорациями и компаниями ряда развитых стран, действующих на территории Азербайджанской Республики, не соблюдаются положения трудового законодательства Республики, не выполняются обязательства по заключению трудовых контрактов с работниками, по определению трудовых квот и т. д. Автором высказаны конкретные научные предложения и рекомендации по совершенствованию законодательства Азербайджанской Республики.

DOI: [10.21681/2226-0692-2016-4-59-63](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2016-4-59-63)

В ст. 35 Конституции Азербайджанской Республики указано, что труд является основой личного и общественного благосостояния. Каждый обладает правом свободно выбирать себе на основе своей способности к труду вид деятельности, профессию, занятие и место работы [1, с. 7].

Трудовое право иностранцев и лиц без гражданства, проживающих в Азербайджанской Республике, регулируются Конституцией Азербайджанской Республики, международными договорами [как правовое государство АР заключила ряд международных договоров, ратифицировало более шестидесяти Конвенций Международной организации труда (МОТ) [2, с. 26], стороной которых является Азербайджанская Республика, Трудовым Кодексом Азербайджанской Республики, соответствующими законами Азербайджанской Республики. Кроме того, принципы обеспечения равных прав; защита возможностей справедливостью и обеспечением верховенства закона; обеспечение свободного использования интеллектуальных, физических и финансовых возможностей с целью удовлетворения материальных, моральных,

социальных, экономических и других жизненных потребностей; создания правового обеспечения исполнения обязательств, в основном, по трудовому договору (контракту), регулируемые Трудовым Кодексом Азербайджанской Республики, наряду с гражданами Азербайджанской Республики распространяются и на иностранных граждан и лиц без гражданства [2, с. 25].

Следует отметить, что наряду с гражданами Азербайджанской Республики Трудовое Законодательство Азербайджанской Республики предоставляет также ряд прав иностранцам и лицам без гражданства. Например, в части 1 ст. 5 Трудового Кодекса Азербайджанской Республики указано, что если в договорах, заключенных Азербайджанской Республикой с иностранными государствами, международными организациями, не предусмотрено иное, настоящий Кодекс применяется в безусловном порядке на рабочих местах, учрежденных и зарегистрированных в порядке, предусмотренном законодательством, в Азербайджанской Республике иностранными государствами, их физическими и юридическими лицами, международными организациями, а также лицами без гражданства [3, с. 25].

¹ Агасиев Расим Мизи оглы, доктор философии по праву, начальник Управления права и кадров Национальной академии наук Азербайджана, Азербайджанская Республика, г. Баку.

E-mail: rasim_agasiyev@mail.ru

Кроме того, в Трудовом Законодательстве указано, что Трудовой кодекс не распространяется на некоторые категория лиц: военнослужащих, судей судов, лиц, избранных депутатами Национального собрания и лиц, избранных в муниципалитеты, иностранцам, заключившим трудовой договор с юридическим лицом иностранного государства в стране его нахождения и выполняющим трудовую функцию на предприятии (филиале, представительстве), действующем в Азербайджанской Республике, лиц, выполняющих работы по договорам подряда, поручения, комиссии, авторским и другим гражданско-правовым договорам [3, с. 25]. Из данного требования Закона следует, что Трудовой Кодекс Азербайджанской Республики не распространяется на иностранцев, заключивших трудовой договор с юридическим лицом иностранного государства в стране его нахождения и выполняющих трудовую функцию на филиале или представительстве, действующем в нашей республике.

Эта норма права, упомянутая в Трудовом Кодексе, отражена также и в другом нормативно-правовом акте. В п.13. ст. 13 под названием «Правоспособность юридического лица» Закона Азербайджанской Республики «О международном частном праве» за № 889-IQ от 6 июня 2000г указано, что правоспособность юридического лица устанавливается законом, на который он ссылается. Данное правило распространяется также и на представительство юридического лица [4, с. 7].

Практика показывает, что эти правила закона часто не выполняются на требуемом уровне. Так, несмотря на то, что после государственной регистрации в Азербайджанской Республике в качестве юридического лица иностранные юридические лица начинают функционировать на территории нашей республики, а продолжают ссылаться на законы своих стран, нарушая требования трудового законодательства нашей страны. Например, несмотря на то, что крупные корпорации и компании ряда развитых стран действуют на территории Азербайджанской Республики, не соблюдают положения трудового законодательства, не выполняют свои обязательства по заключению трудовых контрактов с работниками, определению трудовых квот и т.д. В итоге грубо нарушаются трудовые права иностранцев и лиц без гражданства. В качестве примера можно назвать компанию «Никоил» Российской Федерации, компанию «ВР» Великобритании.

Необходимо отметить, что Закон Азербайджанской Республики «О международном частном праве» устанавливает нормы права, которые должны применяться в гражданско-правовых отношениях с иностранным элементом. Хотя и в данном

Законе существует норма о правоспособности юридического лица, в ст. 9 под названием «Закон, на который ссылается физическое лицо» говорится о только законе, на который ссылается лицо без гражданства. В п. 9.2 указанной ст. указано, что право страны, где постоянно проживает лицо без гражданства, считается законом, на который оно ссылается [4, с. 7]. То есть законы страны, в том числе нормы права в сфере трудового законодательства, где проживает лицо без гражданства, распространяются на него. Однако, несмотря на это, в данном законе не отражена норма о законе, на который ссылаются иностранцы. Таким образом, из требований Закона Азербайджанской Республики «О международном частном праве» и Трудового Кодекса следует, что Трудовой Кодекс Азербайджанской Республики говорит о трудовом праве, предоставленном иностранцу, а Закон Азербайджанской Республики «О международном частном праве» указывает на трудовые права лица без гражданства.

В этом смысле мы предлагаем внести изменение в ст. 9 под названием «Закон, на который ссылается физическое лицо» Закона Азербайджанской Республики «О международном частном праве», где бы отразилась норма права о законе, на который ссылается иностранец. В таком случае трудовое право иностранца в Трудовом Кодексе рассматривалось бы в качестве закона, на который ссылается право страны, где он проживает постоянно.

Далее в ст. 10.1 Закона Азербайджанской Республики «О международном частном праве» указано, что правоспособность и дееспособность физического лица устанавливается законом, на который он ссылается [4, с. 7].

Из данной статьи закона следует, что иностранцы и лица без гражданства больше всего ссылаются на законы страны, в которой проживают. Эта норма отражена также в других статьях упомянутого закона. Согласно Национальному режиму, иностранные юридические лица и лица без гражданства обладают той же гражданской правоспособностью и дееспособностью, что и юридические лица и граждане Азербайджанской Республики.

Согласно принципам Национального режима, применяемого в Азербайджанской Республике, установление для иностранцев и лиц без гражданства по сравнению с гражданами Азербайджанской Республики преимущественных прав в области трудовых отношений не допускается. Однако при принятии нормативно-правовых актов в нашей стране данные требования Национального режима не принимаются во внимание. Например, Кабинет Министров Азербайджанской Республики принял Постановление за № 106 от 12 августа 2003 г.

об утверждении «Перечня профессий, должностей с указанием конкретной длительности рабочего времени по рабочим местам, требующим высокой сосредоточенности, умственного, физического и нервного напряжения, а также по рабочим местам с другими факторами условий труда, оказывающими вредное воздействие на здоровье человека, где для работников устанавливается сокращенное рабочее время – не более 36 часов в неделю», в котором указаны профессии и должности по рабочим местам, где для работников устанавливается сокращенное рабочее время – не более 36 часов в неделю [5, с. 2].

Думаем, что данная норма должна применяться в отношении граждан Азербайджанской Республики. Ее применение в отношении иностранцев и лиц без гражданства нельзя считать целесообразным. Потому что такое обстоятельство противоречило бы принципам Национального режима. Так, согласно принципам Национального режима, установление для иностранцев и лиц без гражданства по сравнению с гражданами Азербайджанской Республики преимущественных прав в области трудовых отношений не допускается.

Хотя в ст. 69 Конституции Азербайджанской Республики, в Трудовом Кодексе Азербайджанской Республики и в других законодательных актах предусмотрено, что иностранцы и лица без гражданства, находящиеся в Азербайджанской Республике, могут пользоваться всеми правами и должны выполнять все обязанности наравне с гражданами Азербайджанской Республики, мы предлагаем ввести в этой сфере определенные исключения. Для того, чтобы наша страна развивалась и укреплялась как независимое и демократическое государство, трудоустройство иностранцев и лиц без гражданства в некоторых отраслях нашей экономики представляется нецелесообразным. Нам кажется, что нельзя считать целесообразным с точки зрения безопасности страны привлечение иностранцев и лиц на такие должности, как капитаны пассажирских и грузовых судов (командный состав), главный диспетчер на путях сообщения и метрополитена, диспетчер поезда, машинист локомотива (тепловозов, паровозов, электровозов, мотовозов), дизельных и электросекционных поездов, вагонов - лабораторий, руководитель полетов гражданской авиации (летный состав и состав инструкторов, пилот, штурман, инженер воздушного судна, механик воздушного судна, радист воздушного судна), которые являются стратегически важными для нашей страны отраслями. По этой причине в сфере мореходства, на железных дорогах, в транспорте метрополитена и в гражданской авиации должны работать граждане Азербайджанской Республики. Потому что, согласно прин-

ципам Национального режима, установление для иностранцев и лиц без гражданства по сравнению с гражданами Азербайджанской Республики преимущественных прав в области трудовых отношений не допускается.

Также следует отметить, что регулирование трудового права иностранцев и лиц без гражданства в Азербайджанской Республике осуществляется на основании индивидуального разрешения. Законом Азербайджанской Республики за № 697-IIIQD от 2 октября 2008 г. в ст. 13 Трудового Кодекса Азербайджанской Республики добавлена 4-я часть в новом содержании, где указывается, что работодатели могут принять на работу иностранцев и лиц без гражданства только после выдачи им индивидуального разрешения на занятие оплачиваемой трудовой деятельностью на территории Азербайджанской Республики в установленном законодательством порядке [3, с. 68].

Выдача иностранцам и лицам без гражданства индивидуального разрешения на занятие оплачиваемой трудовой деятельностью на территории Азербайджанской Республики регулируется Законом Азербайджанской Республики «О трудовой миграции» за № 724-IQ от 28 октября 1999г, в ст. 16 под названием «Разрешения, связанные с трудовой миграцией» указанного Закона говорится, что предоставление специального разрешения на привлечение и использование на территории Азербайджанской Республики иностранной рабочей силы, индивидуального разрешения для осуществления иностранцем оплачиваемой трудовой деятельности на территории Азербайджанской Республики и специального разрешения на посредническую деятельность юридических лиц по устройству граждан Азербайджанской Республики на работу в зарубежных странах осуществляется Министерством Труда и Социальной Защиты Населения [6, с. 15].

Согласно данному Закону, срок действия индивидуальных разрешений должен быть не более 1 года. Индивидуальные разрешения в установленном законодательством порядке могут быть аннулированы Государственной Миграционной Службой, осуществляющей их выдачу, или срок их действия может быть продлен не более 4 раз [6, с. 16].

Практика показывает, что данное положение законодательства не всегда соблюдается на должном уровне. Так, при трудоустройстве иностранцев на основании разрешения юридические и физические лица должны обеспечить их работой и заключить с ними трудовой контракт, однако они привлекают иностранцев на работу, не заключая с ними таких контрактов. Тогда как один экземпляр указанного контракта должен быть предоставлен

иностранцу до его выезда из собственной страны. Также не допускается привлечение иностранцев на работу в Азербайджанской Республике с целью его трудоустройства у юридического или физического лица.

Кроме того, с целью регулирования трудовой миграции в Азербайджанскую Республику применяется трудовая квота, которая является составной частью иммиграционной квоты. Ее установление и применение осуществляется в порядке установления и применения иммиграционной квоты. Повторное разрешение на трудовую миграцию иностранца в Азербайджанскую Республику может быть выдано после проживания за пределами Азербайджанской Республики не менее 1 года с момента истечения срока последней трудовой деятельности в Азербайджанской Республике [6, с. 17].

Часто в практике мы сталкиваемся с тем, что юридические лица приглашают иностранцев в страну, привлекают их к работам, либо обеспечивают их работой в других учреждениях и организациях до заключения с ними трудового контракта. Все это в корне противоречит требованиям нашего Национального законодательства. В этом смысле мы выступаем с предложением, что пусть Государственная Миграционная Служба и Министерство Труда и Социальной Защиты Населения Азербайджанской Республики проведут совместные мероприятия, чтобы выявить и депортировать из страны таких иностранцев, а в отношении работодателей принять законные меры и информировать общественность о результатах.

Трудовые права иностранцев и лиц без гражданства регулируются Трудовым Кодексом Азербайджанской Республики. Так, в п. 1 ст. 13 Трудового Кодекса Азербайджанской Республики указано, что если законом или международными договорами Азербайджанской Республики не предусмотрено иное, иностранцы и лица без гражданства, находящиеся на территории Азербайджанской Республики, пользуются наравне с гражданами Азербайджанской Республики всеми трудовыми правами и несут соответствующие им обязанности [3, с. 23].

Следует отметить, что в нашем Национальном законодательстве существуют противоречивые нормы, в которые наблюдается несоответствие друг другу нормативно-правовых актов, принятых в связи с трудовым правом иностранцев и лиц без гражданства. Так, если сравнить положение Трудового Кодекса Азербайджанской Республики с положением Конституции Азербайджанской Республики, то заметим определенные коллизии между этими нормативно-правовыми актами. Например, в п. 2 ст. 13 Трудового Кодекса Азербайджанской Респу-

блики указано, что за исключением случаев, предусмотренных Законом, запрещается ограничение трудовых прав иностранцев и лиц без гражданства, предусмотренных настоящим Кодексом и другими нормативно-правовыми актами [3, с. 23]. Однако, в Законе не указано, какие именно случаи имеются в виду. Из требований данной статьи следует, что трудовые права иностранцев и лиц без гражданства могут быть ограничены и другими нормативно-правовыми актами. Как видно, имеется ссылка на ограничение трудовых прав иностранцев и лиц без гражданства не Трудовым Кодексом, а другими нормативно-правовыми актами. Однако, неизвестно, какие именно нормативно-правовые акты подразумевает закон под «другими нормативно-правовыми актами». Указанное в п. 2 ст. 13 Трудового Кодекса положение в Конституции излагается в несколько иной форме. В части II ст. 69 Конституции Азербайджанской Республики указано, что права и свободы иностранцев и лиц без гражданства, постоянно проживающих или временно находящихся на территории Азербайджанской Республики, могут быть ограничены только в соответствии с международными правовыми нормами и законами Азербайджанской Республики [1, с. 2].

Из данного положения Конституции следует, что не только трудовые права иностранцев и лиц без гражданства, но и права и свободы всех граждан Азербайджанской Республики могут быть ограничены только в соответствии с международными правовыми нормами и законами Азербайджанской Республики. Под «законами Азербайджанской Республики» тут понимается трудовое законодательство. Однако, Трудовой Кодекс Азербайджанской Республики ограничивает эти права не своими нормами, а ссылается на другие неизвестные нормативно-правовые акты.

С целью приведения в соответствие положений, указанных п. 2 ст. 13 Трудового Кодекса Азербайджанской Республики, с закрепленным в Конституции Азербайджанской Республики положением мы предлагаем изменить текст п. 2 ст. 13 Трудового Кодекса Азербайджанской Республики и передать текст в новой редакции в следующей форме:

«За исключением случаев, предусмотренных Законом, и международных правовых норм, запрещается ограничение трудовых прав иностранцев и лиц без гражданства, предусмотренных настоящим Кодексом».

Таким образом, из текста в новой редакции указанной статьи права иностранцев и лиц без гражданства, предусмотренные настоящим Кодексом, могут быть ограничены только на основании Трудового Кодекса и международных правовых норм.

Думаем, что текст в новой редакции п. 2 ст. 13 Трудового Кодекса Азербайджанской Республики послужит усовершенствованию трудового законодательства, а также верному определению правового статуса и правового положения иностранцев и лиц без гражданства, правильному регулированию их трудовых прав.

Следует отметить, что важную роль в правильном регулировании всех прав и свобод иностранцев и лиц без гражданства, в том числе их трудовых прав играет определение их правового статуса и правового положения. Думаем, что было бы целесообразно назвать права и свободы, предоставленные иностранцам и лицам без гражданства в комплексной форме с некоторыми исключениями, «правам иностранцев». Так, по предмету регулирования данные нормы права тесно связаны с рядом отраслей права, в том числе с международным правом, международным частным правом и конституционным правом. Например, если личные неимущественные права иностранцев и лиц без гражданства регулируются нормами международного частного права, то вопросы, связанные с трудом, свободой, проживанием, равноправием, гражданством и т.д., должны рассматриваться как проблема конституционного права [1, с. 12].

Из данного подхода следует, что права и свободы, предоставленные иностранцам и лицам без гражданства в комплексной форме с некоторыми исключениями, должны рассматриваться как права иностранцев.

В правовой литературе ряд ученых-правоведов утверждает, что «права иностранцев» тесно

связаны с международным частным правом, а другая группа ученых, в том числе М.М. Богуславский, А.А. Рубанов заявляют, что данные права входят в юрисдикцию международного права [7, с. 124].

Думаем, что правовой статус и правовое положение иностранцев и лиц без гражданства, проживающих на территории каждого государства, должны регулироваться Конституцией и национальными законодательными актами данной страны. В этом смысле трудовое право иностранцев и лиц без гражданства можно рассматривать как «права иностранцев».

В Основном законе Азербайджанской Республики, как и во многих конституциях демократических стран, разграничиваются права и свободы гражданина [7, с. 46]. Так, правовой статус иностранцев и лиц без гражданства в Азербайджанской Республике регулируется ст. 69 и 70 Конституции Азербайджанской Республики, а правовое положение указанных субъектов регулируется Миграционным Кодексом Азербайджанской Республики, законами Азербайджанской Республики, указами и распоряжениями Президента Азербайджанской Республики, постановлениями и распоряжениями Кабинета Министров Азербайджанской Республики. Свод этих нормативно-правовых актов, регулирующих права и свободы иностранцев и лиц без гражданства, дает нам основание прийти к выводу о том, что права и свободы, предоставленные иностранцам и лицам без гражданства в комплексной форме в Азербайджанской Республике, можно признать самостоятельной отраслью права под названием «Права иностранцев».

Литература

1. Конституция Азербайджанской Республики // Журнал «Ганун», 2015.
2. Курбанов Г.С.о. Особенности правового регулирования трудового договора в Азербайджанской Республике // Правовая информатика. 2015. №4.
3. Трудовой Кодекс Азербайджанской Республики // Журнал «Ганун», 2015.
4. Закон Азербайджанской Республики «О международном частном праве» № 889-IQ от 06 июня 2000 г.
5. Постановление Кабинета Министров Азербайджанской Республики № 106 от 12 августа 2003 г.
6. Закон Азербайджанской Республики «О трудовой миграции» № 724-IQ от 28 октября 1999 г.
7. Комментарий законодательства государств-участников СНГ о гражданстве. М., «Юридическая литература», 2005.
8. Курбанов Г.С.о. Конституционный принцип равноправия как элемент правового статуса личности в Азербайджанской Республике // Мониторинг правоприменения. 2015. № 3.



Информационные ресурсы Минюста России и их информационная безопасность

Троян (Фадеева) Н. А.¹

Ключевые слова: информационные системы, информационное общество, правовая информация, базы данных, электронные государственные реестры, электронные государственные регистры, нормативный правовой акт.

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы использования современных информационных и телекоммуникационных технологий для совершенствования доступа к информационным ресурсам Минюста России. Также затрагивается актуальный вопрос пробелов в информационном законодательстве, отсутствие правовой дефиниции и правового режима информационного ресурса. На сегодняшний день термин «информационный ресурс» не имеет четкого определения ни в законодательстве, ни в правовой литературе. Статья содержит аналитический обзор правовых актов, а также представлено состояние центральной базы данных подсистемы нормативных правовых актов Единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Минюста России.

DOI: [10.21681/2226-0692-2016-4-64-68](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2016-4-64-68)

Ключевым институтом государственного управления является систематическое осуществление органами власти сбора, обработки, передачи и хранения данных о лицах, объектах и/или явлениях различной природы в целях формирования информационных ресурсов (информационно-учетных систем). Находящаяся в распоряжении государства информация используется для определения, защиты или ограничения прав и свобод граждан и тем самым достоверность, оперативность и безопасность сбора, предоставления этой информации оказывают влияние на качество функционирования государственных институтов. Результатом выполнения полномочий органов государственной власти, в большинстве случаев, является создание информационных ресурсов.

В литературе различного рода, в которой применяются термины «электронное правительство», «информационное общество», «электронный государственный аппарат», «электронная инфраструктура государства», «государство информационного общества», фактически речь идет об «электронном государстве» и о самом этом обществе, которое превращается в информационное, приобретая со-

вершенно новые и прежде несвойственные ему черты. В таком обществе его политико-правовая организация представляет собой способ взаимодействия органов государственной и муниципальной власти и общества в целях предоставления государственных услуг и обеспечения возможности участия в осуществлении власти населения с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, обеспечивающую его единство и территориальную целостность, в том числе в электронном пространстве, осуществляющую посредством государственного электронного механизма управление делами общества, суверенную публичную власть, придающую праву общеобязательное значение, гарантирующую права, свободы граждан, законность и правопорядок².

Сущность электронного государства заключается в оптимизации процедур администрирования на государственном, региональном и муниципальном уровнях. В данную предметную область можно с полной уверенностью включать все аспекты, связанные с использованием информационно-телекоммуникационных технологий в публичной управленческой деятельности: от создания учет-

² Васькова М.Г. Электронное государство: проблемы правового регулирования // Информационное право. 2009. № 4.

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

ных систем до вопросов избирательных технологий в электронной форме посредством Интернета. Без официального публичного информирования государством о видах сбора и хранения информации и о целях этой деятельности нельзя говорить о его прозрачности и подконтрольности.

Информационные ресурсы Минюста России являются составной частью информационно-правовой системы Российской Федерации и включают в себя компьютерные базы данных по законодательству, электронные государственные реестры, базы данных правовой статистики, реестр зарегистрированных некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий и религиозных организаций; реестр национальных автономий, реестр филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, реестры государственных нотариальных контор и нотариусов, занимающихся частной практикой, реестров адвокатов субъектов РФ и адвокатов иностранных государств, осуществляющих адвокатскую деятельность на территории Российской Федерации³ и другие.

Информационные ресурсы Минюста России формируются в соответствии с принципами необходимой достаточности информации. При этом в совокупности они содержат точную и необходимую информацию для квалифицированного и полного выполнения возложенных на Минюст России задач.

Темпы накопления ресурсов информации сейчас огромны, развитие каналов связи делает их доступными. Эти факты, помимо несомненного положительного потенциала, имеют и негативные последствия. Именно поэтому важно осознанно подходить к процессу накопления и использования информационных ресурсов.

В свете проходящих в современном мире процессов удивительным представляется то, что совсем не уделяется внимания такому эффективному средству, как информационные ресурсы. В настоящее время отсутствует четкое закрепленное определение информационного ресурса, что в свою очередь влечет множество неопределенностей. Информационные ресурсы во всем их разнообразии содержания и форм представления формируют не только конкретные информационные базы данных, банки данных, информационные системы. Инфор-

мационные ресурсы аккумулируют всю известную информацию в структуре инфосферы планеты и позволяет использовать ее в процессе формирования информационной среды конкретных субъектов, формируют инфраструктуру информационного пространства. Между тем статус информационных ресурсов в российском праве не определен. Само же явление никуда не делось, можно с полной уверенностью констатировать, что объем информационных ресурсов возрастает

Прежде всего, необходимо определиться, что именно следует понимать под термином «информационный ресурс». Забегая вперед, хотелось бы отметить, что проблемы терминологии представляет особую значимость. Одним из серьезных пробелов в информационном законодательстве является отсутствие правовой дефиниции и правового режима информационного ресурса. На сегодняшний день термин «информационный ресурс» не имеет четкого определения ни в законодательстве, ни в правовой литературе.

Названная проблема научного нигилизма в конечном итоге отражается в недолговечности выбранных законодателем терминов. Напротив, уже выработанные наукой и подтвержденные практикой понятия необоснованно отвергаются авторами новых законов. Например, определение понятия информационного ресурса отсутствует в ныне действующем Законе об информации, а тексты нормативных правовых актов активно используют этот термин. Более ста правовых актов только заголовки содержат указанный термин. Например, см. Указ Президента РФ от 15.01.2013 № 31с «О создании государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на **информационные ресурсы** Российской Федерации»⁴.

До 2006 года важную роль в информационном законодательстве играл ныне не действующий Федеральный закон от 20.02.1995 № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и о защите информации» в котором отношения по поводу формирования и использования информационных ресурсов была посвящена целая глава 2 «Информационные ресурсы». Информационные ресурсы определялись как отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других информационных системах)⁵. Термин «информационный ресурс»

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 3. Ст. 17.

⁵ Паршук М.И. Несовершенство понятийного аппарата как проблема преподавания учебной дисциплины «Информа-

³ Филатова Л.В., Полякова Т.А. Информационно-правовые учетные системы федеральных органов государственной власти: учебное пособие. М., 2014. С. 57–58.

пережил сложный период своей правовой истории. После плодотворного использования его в процессе формирования информационных систем разного уровня, на основе норм ранее действовавшего Закона об информации законодатель решил исключить из нового аналогичного Закона нормы, касающиеся этого объекта информации.

К настоящему времени, когда сформированы информационные ресурсы субъектов РФ, отраслей управления, речь идет об их рациональном целевом использовании, охране и развитии, действующий закон лишь в одном пункте ст.14 говорит: «Информация, содержащаяся в государственных информационных системах, а также иные имеющиеся в распоряжении государственных органов сведения и документы являются государственными информационными ресурсами». В законе нет положений о других видах информационных ресурсов, о порядке их формирования и установления их правового режима. Понятие «информационные ресурсы» заменено более расплывчатой формулировкой. В настоящее время в вопросе определения информационных ресурсов и ссылки на них существует так называемый «правовой вакуум», когда старое определение отменено, а новое не принято.

Таким образом, необходимость научного исследования категории «информационный ресурс» является вполне обоснованной. Между тем, понятие информационных ресурсов в научных исследованиях, посвященных проблемам построения информационного общества, используется часто, теоретически эта категория разработана достаточно слабо. Однозначная, четко обозначенная дефиниция еще не выработана, более того, попытка определить данную категорию в сложившейся ситуации приводит к скоплению и разнобою понятий, связанных с неоднозначностью терминов и их толкования⁶.

Анализ наиболее распространенных точек зрения по указанной проблеме показывает, что взгляды специалистов имеют расхождения и образовали некие группы взглядов. Как отмечают П.А. Бакут и Ю.П. Шумилов, информационные ресурсы определяются как разновидность информации, например, созданной и/или обнаруженной, зарегистрированной, оцененной, с определенными (заданными) законами деградации и обновления⁷.

ционное право» // Юрист. 2015. № 2 (44). С. 37–39.

⁶ Бачило И.Л. Информационные ресурсы как объект права и объект отношений, регулируемых ГК РФ // Информационные ресурсы России.1999. № 1. С. 29–34.

⁷ Бакут П.А., Шумилов Ю.П. Информационные ресурсы – вопросы теории и практики // Информационные ресурсы России.1999. № 3. С.18–20.

Не повторяя подробно всех рассуждений, следует согласиться с мнением Е.В. Ильговой. В своем исследовании она приводит весьма убедительные основания, по которым отсутствие законодательного закрепления понятия информационный ресурс противоречит концептуальным положениям формирования и развития единого информационного пространства России⁸.

Помимо этого, ряд исследователей, например, И.Л. Бачило, считают, что сама по себе информация не может быть предметом правового регулирования. Подобно другим ресурсам жизнеобеспечения, информация должна быть представлена в определенных организационных формах, которые позволяют отделить этот ресурс от других, выявить включения в социальные отношения, в том числе и в правовые. Таким образом, следует согласиться с позицией ученых о регламентации на законодательном уровне правового режима информационных ресурсов и его понятия. Важным является то, что правовые режимы обеспечивают устойчивое нормативное регулирование группы общественных отношений, в данном случае информационных правоотношений.

Проведя анализ исследования мнений ученых, анализируя предложение О.Л. Солдаткиной в качестве элементов правового режима, мы предлагаем выделить:

1. Документирование информации.
2. Право собственности на информационные ресурсы как способ обособления информации (интеллектуальная собственность и собственность на материальный носитель).
3. Категория информации по доступу к ней и в зависимости от порядка ее предоставления или распространения.
4. Порядок правовой защиты информационного ресурса и в трех аспектах (определение видов угроз для информационного ресурса, наделения обладателя информационного ресурса обязанностями по его защите, определение ответственности за правонарушения в сфере информации).
5. Определение субъекта права собственности или исключительного права, его прав и обязанностей⁹.

В 2010 году была введена Программа «Информационное общество (2011-2020 годы)», которая пришла на смену Программе «Электронная Россия

⁸ Солдаткина О.Л. Информационные ресурсы российской правовой политики : монография / под. ред. докт. юрид. наук, проф., Заслуженного деятеля науки РФ А.В. Малько. М.:Юрлитинформ, 2013. 184 с. С. 55.

⁹ Там же. С. 67.

2002-2010 годы)» и помогла своей реализацией существенно продвинуться во внедрение технологий «электронного государства» в этой программе определены основные тенденции развития ИКТ, и законодательной основой в сфере оказания услуг является Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹⁰, который впервые закрепил право заявителей получить такую услугу, в том числе в электронном виде. Этому праву соответственно корреспондирует обязанность органов государственной власти совершать предоставление услуг в электронном виде. В этих целях был создан единый интернет-портал – gosuslugi.ru.

Данный Федеральный закон определил предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме, и уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в целях обеспечения информационной открытости деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, повышения качества и доступности предоставляемых ими государственных и муниципальных услуг Правительством Российской Федерации определено Минэкономразвития России, которое ведет Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций) Постановление Правительства РФ от 24.10.2011 № 861 (ред. от 16.02.2015) «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)»¹¹.

В условиях развития информационного общества в Российской Федерации, в соответствии со Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 07.02.2008 № Пр-212, увеличения роли информации на современном этапе и числа субъектов, основным занятием которых является создание, сбор, обработка, распространение, хранение информации, изготовление и продажа информационных продуктов, оказание информационных государственных услуг с использованием компьютерной техники, появляются новые информационные общественные отношения, требующие

соответствующего правового регулирования, целенаправленного воздействия на них с помощью правовых (юридических) средств¹².

В связи с формированием электронного государства требуют уточнения задачи и полномочия федеральных органов исполнительной власти по созданию информационных ресурсов в целях предоставления государственных услуг, в том числе и в электронной форме, определения основных терминов, применяемых в государственной учетной деятельности, цели и принципы ведения информационно-правовых учетных систем федеральными органами государственной власти.

Выполнение государственных программ позволило обеспечить основу реализации Программ в части внедрения информационных технологий в деятельность органов государственной власти и организации предоставления государственных услуг, в том числе:

- ▶ создан ряд государственных информационных систем, включая Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций), портал государственных и муниципальных закупок, государственную автоматизированную систему «Управление», интернет-узел для обеспечения бесперебойной работы интернет-ресурсов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, информационную систему поддержки деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг для субъектов Российской Федерации,
- ▶ создана сеть удостоверяющих центров и сеть общественного доступа к государственным услугам,
- ▶ разработаны опытные образцы оборудования и программных средств для анализа реализации и прогнозирования выполнения работ по приоритетным национальным проектам, мониторинга и оценки эффективности управления бюджетными ресурсами, информационно-поисковых систем хранения и обработки мультимедийной информации.

Минюст России с учетом возложенных на него задач и функций занимает особое место в системе федеральных органов исполнительной власти и играет значительную (методологическую, системообразующую) роль в деятельности по своевременному и полному учету огромного массива нормативных правовых актов (федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской

¹⁰ Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 24.10.2011 № 861 (ред. от 16.02.2015) «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 44. Ст. 6274.

¹² Полякова Т. А. Информационно-правовые учетные системы федеральных органов государственной власти: опыт создания и проблемы // Административное право и процесс. 2015. № 10. С. 23–30.

Федерации, муниципальных актов и т. д.), который необходим прежде всего для обеспечения единства правового пространства Российской Федерации, реализации конституционного права каждого на информацию, а также систематизации и совершенствования законодательства. В связи с этим при проведении научных исследований эти вопросы, безусловно, заслуживают внимания, поскольку Минюст России является уполномоченным органом исполнительной власти по ведению регистров нормативных правовых актов, мониторингу правовой информации. При этом регистры, реестры нормативных правовых актов необходимо рассматривать как средство обеспечения методов и приемов учета, классификации и оценки нормативных правовых актов.

Министерство юстиции Российской Федерации осуществляет работу по созданию Портала о

состоянии законодательства и правоприменения (далее – Портал), который будет постоянно действующим информационно-аналитическим интернет-ресурсом с системой логически и технологически связанных между собой информационных страниц, отображающих на официальном сайте Минюста России информацию о правоприменении.

Основным результатом ведения федеральных регистров и государственных реестров ФБУ НЦПИ при Минюсте России в 2009–2016 годах стало создание государственной системы сбора информации о нормативных правовых актах, в которой задействованы органы государственной власти всех субъектов Российской Федерации и собран уникальный банк данных НПА объемом 6,4 млн документов федерального, регионального и муниципального уровней.

Состояние центральной базы данных ПС НПА ЕСИТО на 15.03.2016

№ п/п	Регистр	Количество документов
1	Федеральное законодательство	224 516
2	Акты министерств и ведомств	38 691
3	Международные документы	853
4	Федеральный регистр – акты субъектов РФ	1 084 165
5	Реестр уставов муниципальных образований	299 872
6	Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов	4 746 197
	Итого:	6 394 294

Литература

1. Паршук М.И. Несовершенство понятийного аппарата как проблема преподавания учебной дисциплины «Информационное право» // Юрист. 2015. № 2 (44). С. 37–39.
2. Солдаткина О.Л. Информационные ресурсы российской правовой политики : монография / под. ред. докт. юрид. наук, проф., Заслуженного деятеля науки РФ А.В. Малько. М.: Юрлитинформ, 2013. 184 с.
3. Постановление Правительства РФ от 24.10.2011 № 861 (ред. от 16.02.2015) «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 44. Ст. 6274.
4. Полякова Т.А. Информационно-правовые учетные системы федеральных органов государственной власти: опыт создания и проблемы // Административное право и процесс. 2015. № 10. С. 23–30.



ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES

MONITORING OF ENSURING THE QUALITY OF LAW-MAKING ACTIVITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AND THEIR STATE OF QUALITY

V. Astanin, A. Rogovaia

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

E-mail: astaninvv@rambler.ru

Anastasiia Rogovaia, Ph.D. in Sociology, Head of the Research Laboratory for Legislation and Law Enforcement Monitoring 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, expert assessment, municipal normative legal instruments, legal assessment, anti-corruption assessment, law enforcement monitoring.*

Abstract. *The authors consider topical issues of ensuring the quality of municipal law-making in today's Russia. An assessment of the organisation and legal regulation of law-making activities of local self-government bodies is given based on expert polling results. The main drawbacks in the quality of published municipal normative legal instruments, corruption-generating factors that are most often encountered in normative legal instruments of subjects of the Russian Federation as well as the main problems in the organisation of carrying out legal and anti-corruption assessment of municipal normative legal instruments and their drafts are identified. Priority measures aimed at optimising the municipal law-making process and ensuring its qualitative development are put forth. Based on the results of the carried out study, five groups of common law-making errors in draft normative legal instruments are identified: conceptual and ideological errors, competence errors, content errors, linguistic errors, technical and execution errors. The main processes for determining drawbacks in the law-making activities of municipal formations are formulated.*

DOI: [10.21681/2226-0692-2016-4-04-13](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2016-4-04-13)

References

1. Vlasenko N.A. Razumnost' i opredelennost' v pravovom regulirovanii: monografiia, M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii, INFRA-M, 2015, pp. 17-37.
2. Astanin V.V. Metodologicheskie osnovy monitoringa pravoprimeneniia v kontekste nauchnoi doktriny i trebovanii zakonodatel'stva, Administrativnoe i munitsipal'noe pravo, 2012, No. 4, pp. 5-13.
3. Radchenko V.I. Monitoring pravoprimeneniia. Opredelenie effektivnosti pravovogo regulirovaniia, Monitoring pravoprimeneniia, 2015, No. 2(15).
4. Rostova O.S. Pravovaia ekspertiza proektov normativnykh pravovykh aktov v regional'nom pravotvorchestve, Monitoring pravoprimeneniia, 2016, No. 3.

THE CONTROLLING FUNCTIONS OF REGIONAL BODIES FOR THE PREVENTION OF CORRUPTION AND OTHER OFFENCES

P. Kabanov

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

Keywords: *corruption, control, combating corruption, government control, anti-corruption functions, controlling functions, anti-corruption control.*

Abstract. *The controlling functions of regional bodies for the prevention of corruption and other offences are examined in the paper. A definition of controlling functions is given, their systematisation and an analysis of their content is carried out, and proposals on improving the legal regulation of the activities of the said bodies in exercising regional government control in the area of combating corruption are worked out.*

DOI: [10.21681/2226-0692-2016-4-14-24](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2016-4-14-24)

References

1. Mikhailov V.I. Protivodeistvie korruptsii: na osnove doveriia i kontroliia, Gosudarstvennaia sluzhba, 2010, No. 6, pp. 30-32.
2. Lavrent'eva O.S. Kontrol' kak sposob protivodeistviia korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii, Obrazovanie i pravo, 2012, No. 11(39), pp. 25-34.
3. Ageev V.N., Ageeva O.V. Gosudarstvennyi kontrol' za realizatsiei antikorrupsionnoi politiki v Rossiiskoi Federatsii: poniatie i sodержanie, Sledovatel', 2010, No. 12, pp. 2-6.
4. Ageev V.N. Gosudarstvennyi kontrol' za realizatsiei antikorrupsionnoi politiki v Rossiiskoi Federatsii, Aktual'nye problemy ekonomiki i prava, 2010, No. 4, pp. 5-8.
5. Kabanov P.A. Organizatsiia i osushchestvlenie vedomstvennogo kontroliia za realizatsiei gosudarstvennoi politiki protivodeistviia korruptsii v regionakh Rossiiskoi Federatsii, Iuridicheskie issledovaniia, 2014, No. 6, pp. 130-145.
6. Kabanov P.A. Vedomstvennyi kontrol' za realizatsiei antikorrupsionnoi politiki v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii, Sledovatel', 2011, No. 9, pp. 16-20.
7. Ageeva O.V. Kontrol' za realizatsiei antikorrupsionnoi politiki na munitsipal'nom urovne, Aktual'nye problemy ekonomiki i prava, 2010, No. 4, pp. 9-12.
8. Zueva A.S. Predostavlenie svedenii o rashkodakh gosudarstvennymi sluzhashchimi v zarubezhnykh stranakh, Pravovoe pole sovremennoi ekonomiki, 2012, No. 9, pp. 85-90.
9. Channov S.E. Zakon o kontrole za rashkodami chinovnikov: voprosy effektivnosti, Gosudarstvennyi audit. Pravo. Ekonomika, 2013, No. 2, pp. 102-108.
10. Zaitseva L.V. Kontrol' za dokhodami i rashkodami gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh, Antikorrupsionnaia politika gosudarstva: formirovanie i realizatsiia v Rossii i Germanii: materialy Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, Tiumen', 2013, pp. 146-151.
11. Shurukhanova D.N. Kontrol' imushchestvennogo polozheniia kak mera po protivodeistviuu korruptsii, NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniia, 2013, No. 6, pp. 83-98.
12. Makarov A.V., Liutov V.A. K voprosu o kontrole za sootvetstviem rashhodov lits, zanimaiushchikh gosudarstvennye dolzhnosti, kak odnom iz uslovii protivodeistviia korruptsii, Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2014, No. 4, pp. 32-35.
13. Vilchaeva M.N., Savos'kin A.V. K voprosu o neobkhodimosti sovershenstvovaniia zakonodatel'stva o protivodeistvii korruptsii putem vmeneniia kontroliia za rashkodami chinovnikov, Problemy obespecheniia, realizatsii, zashchity konstitutsionnykh prav i svobod cheloveka, 2014, No. 3, pp. 48-59.
14. Soloveva E.P., Tsybakov D.L. Kontrol' za rashkodami gosudarstvennykh sluzhashchikh kak instrument protivodeistviia korruptsii, Ekonomika i sotsium, 2014, No. 4-4 (13), pp. 993-996.
15. Zaikov D.E. Pravovoe regulirovanie kontroliia za sootvetstviem rashhodov rabotnikov ikh dokhodam v tseliakh protivodeistviia korruptsii, Zakonodatel'stvo, 2014, No. 8, pp. 60-67.
16. Uliz'ko K.A. Kontrol' imushchestvennogo polozheniia lits, zameshchaiushchikh (zanimaiushchikh) dolzhnosti, ustanovlennykh zakonodatel'stvom o protivodeistvii korruptsii, Munitsipal'naia sluzhba: pravovye voprosy, 2016, No. 2, pp. 3-5.
17. Gurin A.I. Gosudarstvennyi kontrol' kak forma osushchestvleniia ispolnitel'noi vlasti: dis. ... kand. iurid. nauk, Saratov, 2004, 217 pp.
18. Mashtakova E.A. Teoretiko-pravovye voprosy gosudarstvennogo kontroliia v Rossiiskoi Federatsii: dis. ... kand. iurid. nauk, Volgograd, 2000, 205 pp.
19. Tarasov A.M. Gosudarstvennyi kontrol' v Rossii: monografiia. M., 2008, 644 pp.
20. Savenko O.E. Kontrol'naia funktsiia gosudarstvennykh organov: dis. ... kand. iurid. nauk, Saratov, 2004, 195 pp.
21. Dzhagarian A.A. Konstitutsionno-pravovye osnovy gosudarstvennogo kontroliia v Rossiiskoi Federatsii, M., 2008, 176 pp.
22. Zavalunov A.Z. Pravovye osnovy gosudarstvennogo kontroliia v sfere ispolnitel'noi vlasti: avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk, M., 2009, 29 pp.

23. Sleptsov M.G. Pravovoe regulirovanie gosudarstvennogo kontrolya v kraiax i oblastiakh - sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii: avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk, M., 1999.
24. Makhov V.Kh. Kontrol'nye funktsii organov gosudarstvennoi vlasti Rossiiskoi Federatsii v usloviakh provedeniia administrativnoi reformy: avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk, M., 2005, 23 pp.
25. Umanskaia V.P. Gosudarstvennyi kontrol' i nadzor za sobliudeniem zakonodatel'stva o gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhbe: avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk, M., 2007, 18 pp.
26. Kaliuzhnyi N.N. Funktsiia kontrolya v deiatel'nosti organov ispolnitel'noi vlasti Rossiiskoi Federatsii: dis. ... kand. iurid. nauk, M., 2003, 241 pp.
27. Dan'shina N.A. Vozmozhnosti i predely gosudarstvennogo kontrolya nad zhiznedeiatel'nost'iu obshchestva: avtoref. dis. ... kandid. iurid. nauk, M., 2012, 29 pp.
28. Pravovoe regulirovanie gosudarstvennogo kontrolya: monografiia, otv. red. A.F. Nozdrachev, M., 2012, 480 pp.
29. Svodnyi otchet o sostoianii korruptsii i realizatsii mer antikorrupsionnoi politiki v Respublike Tatarstan v 2013 godu, Kazan', 2004, 126 pp.

ISSUES OF IMPROVING THE LAWS OF THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN ON FAILURE TO REPORT AN OFFENCE AND CONCEALMENT OF AN OFFENCE

H. Qurbanov

Habil Qurbanov, Doctor of Science in Law, Professor, Head of the Division of Theory of Law and State, Civil Law and Civil Procedure of the Institute for Philosophy and Law of the Azerbaijan National Academy of Sciences, Republic of Azerbaijan, Baku.

E-mail: professorqurbanov@yandex.ru

Keywords: *criminal law, criminal liability, the Criminal Code of the Republic of Azerbaijan, serious crime, complicity in offence, failure to report an offence, concealment of offence, aiding and abetting an offence, limitation of criminal liability, decriminalisation.*

Abstract. *In the paper, some features of legal regulation of liability for failure to report and concealment of offence in prior and current laws of the Republic of Azerbaijan are considered and proposals aimed at their further improvement are put forth.*

DOI: [10.21681/2226-0692-2016-4-25-30](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2016-4-25-30)

References

1. Ugolovnyi kodeks Azerbaidzhanskoi Respubliki, Baku, izd-vo "Iuridicheskaiia literatura", 2015.
2. Cinayət qanunları külliyatı 1920-2000, Bakı, "Hüquq Yayın Evi", 2014 (in the Azerbaijani language).
3. Piontkovskii A.A. Uchenie o prestuplenii, M., 1961.
4. Quliyev R.İ., İmanov M.N. Cinayət hüququ xüsusi hissə. Dərslik, Bakı: Diqesta, 2001 (in the Azerbaijani language).
5. Rossiiskaia gazeta, 27 maia 1993 goda.
6. Kovalev M.I. Ob otvetstvennosti za ukryvatel'stvo i nedonositel'stvo, Sovetskoe gosudarstvo i pravo, 1957, No. 2.
7. Chuchaev A.I. Prestupleniia protiv pravosudiia. Nauchno-prakticheskii kommentarii, Ul'ianovsk, 1997.
8. Iliukhin V. Nekotorye voprosy otvetstvennosti za nedonositel'stvo, Sovetskaia iustitsiia, 1980, No. 7.
9. Kommentarii k Ugolovnomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii, M., 1997.
10. Rashkovskaia Sh.S. Prestupleniia protiv pravosudiia. Uchebnoe posobie, M.: VYuZI, 1978.
11. Mishunin P.G. Institut prikosovennosti k prestupleniiu v sovetskom ugolovnom prave, Sotsialisticheskaiia zakonnost', 1956, No. 1.
12. Piontkovskii A.A. Sovetskoe ugolovnoe pravo. Obshchaia chast', M.-L., 1929.
13. Trainin A.N. Uchenie o souchastii, M., 1941.
14. Bushuev I.A. Otvetstvennost' za ukryvatel'stvo prestuplenii i nedonositel'stvo, M., 1965.
15. Baimurzin G.I. Otvetstvennost' za prikosovennost' k prestupleniiu, Alma-Ata, 1968.
16. Kurs ugolovnogo prava. Obshchaia chast'. Tom 1: Uchenie o prestuplenii, M.: Zertsalo, 1999.

AN ANALYSIS OF WORLD AND EURASIAN TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF THE INTELLECTUAL PROPERTY MARKET

Iu. Iakovets, E. Rastvortsev

Iurii Iakovets, Doctor of Science in Economics, Professor, Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, President of the International Institute of Pitirim Sorokin - Nikolai Kondratiev, Russian Federation, Moscow.

E-mail: yu.yakovets@mail.ru

Evgenii Rastvortsev, Ph.D. student at the Russian Academy of National Economy and Civil Service under the President of the Russian Federation, Researcher at the Institute for Economic Strategies of the Russian Academy of Sciences, Russian Federation, Moscow.

E-mail: e.rastvortsev@gmail.com

Keywords: *world intellectual property market, monopolisation of the intellectual property market, scientific and technological potential, scientific discoveries, intellectual property strategy, inventors' activity, patents for inventions, high-technology export, technological pattern, Eurasian Economic Union, People's Republic of China, Silk Road Economic Belt.*

Abstract. *The world intellectual property market is developing at a high pace. The world trade turnover on the intellectual property market in 2015 reached almost 700 billion dollars (which is 4.7 times more than in 2000), in middle income countries it increased tenfold over the same period, and in some Eurasian Economic Union member states it showed a ten- to hundredfold increase. However, 99% of the income from intellectual property are appropriated by high income countries (the USA: 40%), which means an extremely high monopolisation of this market. At the same time, industrial intellectual property and its efficient use are a basis for the development of high technology production and raising the competitiveness of the economy, being a necessary link on the way from scientific research and development to new generations of equipment and technology of a new technological pattern. The world trends in the development of this market as well as the position of Russia and the Eurasian Economic Union there based on the statistical data of the World Bank and the World Intellectual Property Organisation are considered in the paper. A justification is presented for working out a single intellectual property market development strategy for the Eurasian Economic Union.*

DOI: 10.21681/2226-0692-2016-4-31-41

References

1. Iakovets Iu.V. O sisteme dolgosrochnykh tselei ustojchivogo razvitiia tsivilizatsii, nauchnyi doklad, M.: MISK, 2015, URL: <http://misk.inesnet.ru/2015/12/nauchnyj-doklad-o-sisteme-dolgosrochnyx-celej-ustojchivogo-razvitiya-civilizacij/>.
2. Iakovets Iu.V. O strategii okhrany, zashchity i ispol'zovaniia intellektual'noi sobstvennosti v Evraziiskom ekonomicheskom soiuze, nauchnyi doklad, M.: INES, 2015.
3. Okhrana i effektivnoe ispol'zovanie nauchnykh otkrytij i izobrenenij - osnova strategii innovatsionnogo proryva, Materialy dlia Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii v ramkakh 18-go Moskovskogo mezhdunarodnogo Salona izobrenenij i innovatsionnykh tekhnologii "Arkhimed", red. Iu.V. Iakovets, M.: INES, 2015, URL: <http://misk.inesnet.ru/2015/04/oxrana-i-effektivnoe-ispolzovanie-nauchnyx-otkrytij-i-izobrenenij-osnova-strategii-innovatsionnogo-proryva/>.
4. Salitskaia E.A. Nauchnoe otkrytie kak ob'ekt pravovoi okhrany, Vestnik grazhdanskogo prava, 2015, No. 4, pp. 54-82.
5. Glaz'ev S.Iu. "Chto poluchaetsia, kogda chinovniki nachinaiut upravliat' naukoj, vidno po provalu Rosnano i Skolkovo", Komsomol'skaia pravda, 12 avg. 2013 g., URL: <http://www.nsk.kp.ru/daily/26118.5/3012320/>.
6. Akaev A. A., Rudskoi A.I. Analiz i prognoz vliianiia shestogo tekhnologicheskogo ukлада na dinamiku mirovogo ekonomicheskogo razvitiia, v knige "Mirovaia dinamika: zakonomernosti, tendentsii, perspektivy", M.: LIBROKOM, 2013.
7. Iakovets Iu.V. Nauchno-tekhnologicheskaja revoliutsiia XXI v.: vyzovy dlia Evraziiskogo ekonomicheskogo soiuza i strategicheskie otvety, nauchnyi doklad, M.: INES, 2016.
8. Rastvortsev E.E. Sravnitel'nyi analiz tendentsii dinamiki evraziiskikh stran, Mezhdunarodnyi nauchno-obrazovatel'nyi zhurnal "Partnerstvo tsivilizatsii", 2014, No. 3-4, pp. 333-352 (393-412 v el. versii). URL: <http://misk.inesnet.ru/izdaniya/zhurnal-partnerstvo-civilizacij/partnerstvo-civilizacij-3-4-2014/>.

MODERN TRENDS IN CRIMINAL PROCEDURAL PROVISION OF MEASURES FOR COMBATING EXTREMISM AND TERRORISM

M. Alpeeva

Marina Alpeeva, Ph.D. in Law, Senior Lecturer at the Department of Criminal Law Disciplines of the State Public Institution for Higher Education "Russian Customs Academy", Russian Federation, Moscow.

E-mail: malpeeva@mail.ru

Keywords: *extremism offences, terrorism offences, measures for combating extremism, criminal procedural measures for combating extremism, pre-trial investigation, court trial, prevention of extremism, preventive criminal procedural measures.*

Abstract. *The paper considers issues related to analysing the concept of combating extremism and terrorism and a system of measures for combating extremism and terrorism, the criminal procedural component of this analysis, as well as approaches of various legal scholars specialising in this field. In addition to that, a need for a special consideration of issues related to the existing trends in the regulation of pre-trial investigation and court trial in extremism- and terrorism-related criminal cases by criminal procedural law is emphasised. Also, a problem arising due to the well-foundedness of an intense and special attitude of the law-maker towards just these types of criminal cases is mentioned. The author proposes to make more precise the definition of the concept of combating extremism and the system of criminal procedural measures for combating extremism including terrorism as its part.*

DOI: [10.21681/2226-0692-2016-4-42-46](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2016-4-42-46)

References

1. Gavrilov B.Ia., Pavlinov A.V. Nekotorye voprosy zakonodatel'nogo obespecheniia bor'by s proiavleniiami terrorizma i nasil'stvennogo ekstremizma [Elektronnyi resurs]: SPS "Konsul'tant Plius".
2. Didenko V.I., Ozerov I.N. Ugolovno-protseessual'naia profilaktika v sfere nezakonnogo oborota narkoticheskikh sredstv i psikhotropnykh veshchestv, Konspekt lektsii, Belgorod, 2006.
3. Enikeev Z.D. Mekhanizm ugolovnogo presledovaniia, ucheb. posobie, Ufa: Bashkirsk. un-t, 2002.
4. Kogamov M.Ch. Predupreditel'naia deiatel'nost' sledovatel'ia i ee effektivnost' (na materialakh organov vnutrennikh del Kazakhstana), ucheb. posobie, Karaganda, KVSh MVD SSSR, 1986.
5. Maiaikova A.S. Ugolovnaia otvetstvennost' za otdel'nye prestupleniia protiv obshchestvennoi bezopasnosti, ucheb. posobie, M., Izd-vo Rossiiskoi tamozhennoi akademii, 2011.
6. Nurullaev A.A., Nurullaev A.A. Religiozno-politicheskii ekstremizm, Vestnik RUDN, Ser.: Politologiya, 2003, No. 4.
7. Pominov S.N. Organizatsiia deiatel'nosti organov vnutrennikh del v sfere protivodeistviia proiavleniiam religioznogo ekstremizma, avtoref. dis... d-ra iurid. nauk, M., 2007.
8. Burkovskaia V.A., Markina E.A., Mel'nik V.V., Reshetova N.Iu. Ugolovnoe presledovanie terrorizma, M.: Iurait, 2008.

ON THE CONTENT OF THE CRIMINOLOGICAL POLICY OF COMBATING JUVENILE DELINQUENCY

E. Demidova-Petrova

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

E-mail: demidova.liza@gmail.com

Keywords: *crime, juvenile delinquency (offending), juvenile (minor), criminology, criminalisation of minors, criminological policy, combatting juvenile delinquency (offending).*

Abstract. *Key problems reflecting the current state of research approaches used by criminologists in studying juvenile delinquency (offending) are considered in this paper. It is noted that an assessment of criminal manifestations in the sphere of minors' life activity is substituted by an analysis of statistical data about it, however, this data cannot be reflected in the qualitative characteristics of changes and correlated with the need of combating it. Such an analysis does not constitute any assessment or knowledge and accordingly it does not ensure their unity which is extremely important for the organisation of combating juvenile crime due to special criminologically significant processes going on in juvenile crime. Statistical analysis is needed for an assessment of the type of crime under study only in relation to identifying the characteristics of social phenomena and processes permeating social connections, relationships, and life activity of minors. The content of such processes and phenomena should be studied not through the prism of the whole criminologically significant information but through that part of it which can and should be extracted and examined by the specialist in the field of combating crime.*

The author's operational definition of criminological policy of combating juvenile delinquency is put forth in the paper.

DOI: 10.21681/2226-0692-2016-4-47-51

References

1. Anisimov A.G. Kriminologicheskaya kharakteristika molodezhnoi korystno-nasil'stvennoi prestupnosti i ee preduprezhdenie (na primere Vostochno-Sibirskogo regiona), avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk, Saratov, 2016, pp. 30.
2. Davydova D.Iu. Sistema institutov ugolovnoogo prava, napravlenykh na protivodeistvie nasil'stvennoi gruppovoi prestupnosti v otnoshenii nesovershennoletnikh, Rossiiskii sledovatel', 2015, No. 7, pp. 24-28.
3. Zykova K.F. Nesovershennoletnie osuzhdennye zhenskogo pola, sovershivshie nasil'stvennye prestupleniia, i problemy ikh psikhologicheskoi korrektsii, Ugolovno-ispolnitel'naia sistema: pravo, ekonomika, upravlenie, 2013, No. 4, pp. 16-18.
4. Fedorov A.Iu., Martynova S.I. Aktual'nye voprosy protivodeistviia nasil'stvennym prestupleniim nesovershennoletnikh, Rossiiskii iuridicheskii zhurnal, 2011, No. 2, pp. 117-121.
5. Lelekov V.A., Kosheleva E.V. Kriminologicheskii analiz prestuplenii nesovershennoletnikh protiv sobstvennosti, Rossiiskii sledovatel', 2015, No. 13, pp. 29-32.
6. Kosheleva E.V. Semeinoe neblagopoluchie kak faktor povtornoii prestupnosti nesovershennoletnikh, Rossiiskii sledovatel', 2015, No. 14, pp. 8-11.
7. Demidova-Petrova E.V. Sovremennaya kriminologicheskaya kharakteristika prestupnosti nesovershennoletnikh kak odnogo iz vidov prestupnosti, Administrativnoe i munitsipal'noe pravo, 2014, No. 5, pp. 455-460.
8. Kuznetsov A.P. Kriminologicheskaya politika: poniatie, sushchnostnaia kharakteristika, Soiuz kriminalistov i kriminologov, 2015, No. 1, pp. 82-87.
9. Shuniaeva V.A. Kriminologicheskaya politika profilaktiki prestupnosti nesovershennoletnikh: utopiia ili neobkhodimost', Sotsial'no-ekonomicheskie iavleniia i protsessy, 2015, No. 6 (10), pp. 176-180.

MEDIATION IN CRIMINAL CASES AND PROSPECTS FOR ITS DEVELOPMENT IN RUSSIA

Iu. Zudov

Iurii Zudov, Ph.D. in History, Deputy Director of the Department for Issues of Legal Assistance and Co-operation with the Judiciary of the Ministry of Justice of the Russian Federation, Russian Federation, Moscow.

E-mail: yury.zudov@mail.ru

Keywords: *mediation, criminal procedure, restorative justice, conciliation, protection of rights of minors, juvenile justice.*

Abstract. *General questions of using criminal mediation as a mechanism that complements traditional approaches to criminal justice are discussed in the paper and the experience in using restorative justice technologies in European countries, including using mediation in the juvenile justice system, is analysed. The author points out*

appropriate provisions of the National Strategy of Actions in the Interests of Children for 2012-2017 concerning setting up a child-friendly justice system. The paper also considers prospects for a step-by-step introduction of mediation in the criminal procedure, issues of using restorative approach in the work of commissions for affairs of minors and protection of their rights, and identifies general lines of improving the laws in this area.

DOI: 10.21681/2226-0692-2016-4-52-58

References

1. Arutiunian A. A. *Mediatsiia v ugovnom protsesse*, M., 2013.
2. Zer Kh. *Vosstanovitel'noe pravosudie: novyi vzgliad na prestuplenie i nakazanie*, M., 2002.
3. Karnozova L.M. *Vvedenie v vosstanovitel'noe pravosudie (mediatsiia v otvet na prestuplenie)*, M., 2015.
4. *The 3E Model for a Restorative Justice Strategy in Europe*, European Commission, 2013.

THE LABOUR LAW OF ALIENS AND STATELESS PERSONS IN THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN

R. Agasiyev

Rasim Agasiyev, Ph.D. in Law, Head of the Directorate for Law and Staff of the Azerbaijan National Academy of Sciences, Republic of Azerbaijan, Baku.

E-mail: rasim_agasiyev@mail.ru

Keywords: *Constitution, Republic of Azerbaijan, citizens' rights, labour law, stateless persons, alien, law of aliens, conflict of laws, labour agreement.*

Abstract. *In the paper the author studies the basics of the labour law of aliens and stateless persons in the Republic of Azerbaijan. It is stated that determining the legal status and position of aliens and stateless persons plays an important role in the proper legal regulation of all their rights and freedoms, including their labour rights. The author carries out a comparison of shortcomings in the Labour Code of the Republic of Azerbaijan. Examples of violations of provisions of the labour law of the Republic of Azerbaijan are presented. It is noted that certain corporations and companies from some more economically developed countries which operate in the territory of the Republic of Azerbaijan disobey the provisions of Azerbaijan labour law, do not comply with the obligation to conclude labour agreements, to determine labour quotas, etc. The author puts forth concrete proposals and recommendations for improving the laws of the Republic of Azerbaijan.*

DOI: 10.21681/2226-0692-2016-4-59-63

References

1. *Konstitutsiia Azerbaidzhanskoi Respubliki*, zhurnal "Ganun", 2015.
2. Kurbanov G.S.o. *Osobennosti pravovogo regulirovaniia trudovogo dogovora v Azerbaidzhanskoi Respublike*, *Pravovaia informatika*, 2015, No. 4.
3. *Trudovoi Kodeks Azerbaidzhanskoi Respubliki*, zhurnal "Ganun", 2015.
4. *Zakon Azerbaidzhanskoi Respubliki "O mezhdunarodnom chastnom prave"* No. 889-IQ ot 06 iyunia 2000 g.
5. *Postanovlenie Kabineta Ministrov Azerbaidzhanskoi Respubliki* No. 106 ot 12 avgusta 2003 g.
6. *Zakon Azerbaidzhanskoi Respubliki "O trudovoi migratsii"* No. 724-IQ ot 28 oktiabria 1999 g.
7. *Kommentarii zakonodatel'stva gosudarstv-uchastnikov SNG o grazhdanstve*, M., "Iuridicheskaia literatura", 2005.
8. Kurbanov G.S.o. *Konstitutsionnyi printsip ravnopraviia kak element pravovogo statusa lichnosti v Azerbaidzhanskoi Respublike*, *Monitoring pravoprimeneniia*, 2015, No. 3.

THE INFORMATION RESOURCES OF THE MINISTRY OF JUSTICE OF RUSSIA AND THEIR INFORMATION SECURITY

N. Troian (Fadeeva)

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

E-mail: n-fadeeva@yandex.ru

Keywords: *information systems, information society, legal information, databases, electronic government registers, normative legal instrument.*

Abstract. *Issues of using modern information and communication technologies for improving access to information resources of the Ministry of Justice of Russia are considered in the paper. Also addressed are such topical issues as gaps in the information technology law, a lack of legal definition and legal regime for the concept of information resource. Today, the term "information resource" has no clear definition either in law or in legal literature. The paper contains an analytical overview of legal instruments and describes the present state of the central database of the normative legal instruments subsystem of the Single System of Information and Telecommunication Support of Ministry of Justice of the Russian Federation.*

DOI: [10.21681/2226-0692-2016-4-64-68](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2016-4-64-68)

References

1. Parshuk M.I. Nesovershenstvo poniatiinogo apparata kak problema prepodavaniia uchebnoi distsipliny "Informatsionnoe pravo", *Iurist*, 2015, No. 2 (44), pp. 37-39.
2. Soldatkina O.L. Informatsionnye resursy rossiiskoi pravovoi politiki, monografiia, pod. red. dokt. iurid. nauk, prof., Zasluzhennogo deiatelia nauki RF A.V. Mal'ko, M.: Iurlitinform, 2013, 184 pp.
3. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 24.10.2011 No. 861 (red. ot 16.02.2015) "O federal'nykh gosudarstvennykh informatsionnykh sistemakh, obespechivaiushchikh predostavlenie v elektronnoi forme gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug (osushchestvlenie funktsii)", *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2011, No. 44, st. 6274.
4. Poliakova T.A. Informatsionno-pravovye uchetye sistemy federal'nykh organov gosudarstvennoi vlasti: opyt sozdaniia i problemy, *Administrativnoe pravo i protsess*, 2015, No. 10, pp. 23-30.

ДОКЛАД

о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2015 год

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

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: 10.21681/2226-0692-2016-4-77-106

Введение

В 2015 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 2015 год, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2014 г. № 1658-р (далее – план мониторинга).

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

Обобщенные данные о состоянии правоприменения оценивались в соответствии с методикой осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утвержденной постанов-

лением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» (далее – методика), по установленным в указанной методике показателям.

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 отражены предложения о необходимости принятия нормативных правовых актов Российской Федерации, о мерах по повышению эффективности правоприменения и противодействия коррупции, о государственных органах, ответственных за проведение соответствующей работы.

Мониторинг выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации

В соответствии с Указом № 657 Минюст России во взаимодействии с Конституционным Судом Российской Федерации, палатами Федерального Собрания Российской Федерации, Аппаратом Правительства Российской Федерации, а также федеральными органами исполнительной власти осуществляет мониторинг правоприменения в целях выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, в связи с которыми необходимы принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и

иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

С 1 января 1992 г. по 20 августа 2016 г. Конституционным Судом Российской Федерации принято 197 постановлений, в соответствии с которыми признаются не соответствующими Конституции Российской Федерации отдельные положения федеральных законов и федеральному законодателю 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 2015 году – 20 постановлений, за истекший период 2016 года – 14.

За период с 1992 года исполнено 162 постановления, в том числе в 2015 году – 17, за истекший период 2016 года – 10 (приложение № 1).

По состоянию на 20 августа 2016 г. требуют выполнения 35 постановлений. Из них по 27 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 8 постановлений (приложение № 3).

Мониторинг выполнения постановлений Европейского Суда по правам человека

В соответствии с Указом № 657 Минюстом России в 2015 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 2015 г. по 20 августа 2016 г. завершена работа по совершенствованию законодательства Российской Федерации в связи с 5 постановлениями Европейского Суда по конкретным делам, а также в связи с пилотным постановлением от 15 января 2009 г. по делу «Бурдов против Российской Федерации (№ 2)» (Burdiv v. Russia), жалоба № 33509/04, и 255 постановлениями Европейского Суда, объединенным в группу дел «Тимофеев» (Timofeyev) (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 2 законопроекта, разработанные с учетом выводов Европейского Суда, указанных в постановлении от 18 апреля 2013 г. по делу «Агеевы против Российской Федерации» (Ageyevy v. Russia), жалоба № 7075/10, а также пилотном постановлении от 1 июля 2014 г. «Герасимов и другие против Российской Федерации» (Gerasimov and Others v. Russia), жалоба № 29920/05. С рассмотрения в Государственной Думе снят законопроект, подготовленный с учетом позиции Европейского Суда, указанной в постановлении от 22 марта 2012 г. по делу «Константин Маркин против Российской Федерации» (Konstantin Markin v. Russia), жалоба № 30078/06.

В настоящее время федеральные органы исполнительной власти продолжают работу по подготовке проектов нормативных правовых актов в рамках исполнения постановлений Европейского Суда от 28 октября 2003 г. по делу «Ракевич против Российской Федерации» (Rakevich v. Russia), жалоба № 58973/00; от 6 декабря 2011 г. по делу «Гладышева против Российской Федерации» (Gladysheva v. Russia), жалоба № 7097/10; от 29 января 2015 г. по делу «Столярова против Российской Федерации» (Stolyarova v. Russia), жалоба № 15711/13, пилотного постановления Европейского Суда от 10 января 2012 г. по делу «Ананьев и другие против Российской Федерации» (Ananyev and Others v. Russia), жалобы № 42525/07, № 60800/08, а также ряда постановлений Европейского Суда, объединенных в группу дел «Гарабаев» (Garabaev).

В целях дальнейшей реализации предложений по исполнению решений Европейского Суда (доклады Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2013 год и за 2014 год) предлагается продолжить работу:

МВД России, Минюста России, ФСБ России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации – по подготовке изменений в Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», направленных на исполнение постановлений Европейского Суда, объединенных в группу дел «Ваньян» (Vanyan), включающую 7 постановлений Европейского Суда (пункт 4 приложения № 5);

МВД России, Минюста России, ФСБ России во взаимодействии с Верховным Судом Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Следственным комитетом

Российской Федерации – по подготовке изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – УПК РФ), направленных на реализацию постановлений Европейского Суда, объединенных в группу дел «Царенко» (Tsarenko), включающую 5 постановлений Европейского Суда (пункт 5 приложения № 5);

Минюста России, Минфина России, МВД России, ФССП России во взаимодействии с Верховным Судом Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации – по дальнейшей выработке 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);

МВД России, Минюста России, ФССП России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации – по подготовке изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) (путем подготовки отдельного законопроекта) либо поправок Правительства Российской Федерации к проекту федерального закона № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», внесенному депутатами Государственной Думы, в целях реализации постановлений Европейского Суда, объединенных в группу дел «Азимов» (Azimov), в их числе 7 постановлений Европейского Суда (пункт 10 приложения № 5).

По результатам мониторинга правоприменения за 2015 год предлагается организовать работу:

МВД России, Минюста России, ФСИН России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации – по вопросу внесения изменений 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), а также в стандарт отрасли ПР 78.01.0024-2010 «Правила стандартизации. Автомобили оперативно-служебные для перевозки подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. Специальные технические требования», утвержденный МВД России 14 октября 2010 г., в рамках реализации 15 поста-

новлений, объединенных в подгруппу дел «Гулиев» группы дел «Калашников», в том числе 3 постановлений, вынесенных в 2015 году (пункт 3 приложения № 5);

Минюста России, МВД России, ФСБ России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации – по вопросу о внесении изменений в статью 9 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» и в главу 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в рамках реализации постановления Европейского Суда от 18 сентября 2014 г. по делу «Аванесян против Российской Федерации» (Avanesyan v. Russia), жалоба № 41152/06 (пункт 14 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 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 15 приложения № 5);

Минюста России, ФСИН России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации – по проработке вопроса о необходимости внесения изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (далее – УИК РФ) (статьи 89, 92, 118, 125 – 127) и Правила внутреннего распорядка исправительных учреждений, утвержденные приказом Минюста России от 3 ноября 2005 г. № 205 (зарегистрирован Минюстом России 14 ноября 2005 г., № 7161) (разделы XIV, XV и XXIII), в рамках реализации постановления Европейского Суда от 30 июня 2015 г. по делу «Хорошенко против Российской Федерации» (Horoshenko v. Russia), жалоба № 41418/04 (пункт 16 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 для исполнения постановления Европейского Суда от 16 июля 2015 г. по делу «Назаренко против Российской Федерации» (Nazarenko v. Russia), жалоба № 39438/13 (пункт 17 приложения № 5);

Минюста России, МВД России, ФСБ России, Минкомсвязи России во взаимодействии с Гене-

ральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации – по проработке вопроса о необходимости внесения изменений в федеральные законы от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи», Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ), УПК РФ, Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ), Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, приказы Минкомсвязи России и другие нормативные правовые акты 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).

Европейским Судом в последние годы приняты постановления, выходящие за пределы его юрисдикции и субсидиарной роли, вступающие в противоречие с Конституцией Российской Федерации и поднимающие вопросы возможности их исполнения.

В соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» принят Федеральный конституционный закон от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», которым предусмотрен не противоречащий юридической природе Конституционного Суда Российской Федерации и его предназначению как высшего судебного органа конституционного контроля специальный правовой механизм разрешения им вопроса о возможности или невозможности с точки зрения принципов верховенства и высшей юридической силы Конституции Российской Федерации испол-

нить вынесенное по жалобе против России постановление Европейского Суда, в том числе в части мер общего характера.

Конституционным Судом Российской Федерации вынесено Постановление 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 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации», в котором Конституционный Суд Российской Федерации счел невозможным исполнение постановления Европейского Суда от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации» (Anchugov and Gladkov v. Russia), жалобы № 11157/04, № 15162/05, путем изменения Конституции Российской Федерации либо ее толкования в контексте правовых позиций Европейского Суда и обратил внимание на возможность достижения целей пропорциональности ограничений на участие заключенных в выборах в рамках действующих положений Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации. Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации указал, что федеральный законодатель правомочен, последовательно реализуя принцип гуманизма в уголовном праве, оптимизировать систему уголовных наказаний, в том числе посредством перевода отдельных режимов отбывания лишения свободы в альтернативные виды наказаний, хотя и связанные с принудительным ограничением свободы осужденных, но не влекущие ограничения их избирательных прав.

В связи с этим планируется организовать проработку Минюстом России, ФСИН России во взаимодействии с Верховным Судом Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации вопроса о необходимости внесения в УК РФ изменений, корреспондирующих правовым позициям, сформулированным в указанном постановлении Конституционного Суда Российской Федерации, в частности, предусматривающим перевод режима отбывания наказания в виде лишения свободы в колонии-поселении в отдельный вид наказания, не связанный с лишением избирательных прав (пункт 12 приложения № 5).

Мониторинг правоприменения по отраслям законодательства Российской Федерации

В результате осуществления мониторинга правоприменения установлено, что во исполнение федеральных законов в большинстве случаев при-

няты указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

В 2015 году и первом полугодии 2016 года по результатам изучения правоприменительной практики оперативно разрабатывались проекты нормативных правовых актов в целях совершенствования законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики.

За указанный период принято 835 нормативных правовых актов (приложение № 6). Наиболее динамично развивалось законодательство Российской Федерации в сфере государственной гражданской службы, противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, организации местного самоуправления, осуществления капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, государственного регулирования использования воздушного пространства.

Кроме того, продолжается работа по подготовке 33 проектов нормативных правовых актов, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики (приложения № 11 и 12).

Участие граждан в охране общественного порядка

В соответствии с пунктом 1 плана мониторинга МВД России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принят один федеральный закон, необходимость принятия которого связана с реализацией Федерального закона № 44-ФЗ (приложение № 6).

Во всех случаях, установленных Федеральным законом № 44-ФЗ, приняты необходимые акты Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти по вопросам участия граждан в охране общественного порядка.

По результатам анализа практики применения Федерального закона № 44-ФЗ по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики)

выявлена необходимость корректировки его положений.

В соответствии с пунктом 8 части 2 статьи 14 Федерального закона № 44-ФЗ в народные дружины не могут быть приняты граждане, подвергнутые неоднократно в течение года, предшествовавшего дню принятия в народную дружину, в судебном порядке административному наказанию за совершенные административные правонарушения. При этом согласно пункту 3 части 5 статьи 17 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» гражданин не может быть принят на службу в органы внутренних дел в случае, если он неоднократно в течение года, предшествовавшего дню поступления на службу в органы внутренних дел, подвергался в судебном порядке административному наказанию за совершенные умышленно административные правонарушения.

Таким образом, Федеральный закон № 44-ФЗ устанавливает более жесткие ограничения для граждан, которые хотят вступить в народную дружину, чем для граждан, которые претендуют на замещение должностей в органах внутренних дел. Вместе с тем деятельность народной дружины в отличие от службы в органах внутренних дел не является особым видом государственной службы, в связи с чем необходимости устанавливать такие ограничения не имеется.

Согласно части 6 статьи 26 Федерального закона № 44-ФЗ органы местного самоуправления могут осуществлять личное страхование народных дружинников на период их участия в проводимых органами внутренних дел (полицией) или иными правоохранительными органами мероприятиях по охране общественного порядка.

Вместе с тем, кроме содействия органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка, к основным направлениям деятельности народных дружин также относятся участие в предупреждении и пресечении правонарушений на территории по месту создания народной дружины и участие в охране общественного порядка в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций (часть 6 статьи 12 Федерального закона № 44-ФЗ). Народные дружинники могут привлекаться к охране общественного порядка не только органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, но и органами местного самоуправления, в том числе при проведении муниципальных официальных физкультурных и спортивных меро-

приятый, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций.

Таким образом, случаи гибели или получения травм при осуществлении функций, аналогичных исполняемым во время участия в мероприятиях по охране общественного порядка, проводимых органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, в такой ситуации не будут являться страховыми, что влечет нарушение прав народных дружинников, участвующих в охране общественного порядка по приглашению органов местного самоуправления, ввиду невозможности получения страхового возмещения за причиненный ущерб.

Кроме того, необходимо приведение отдельных положений Федерального закона № 44-ФЗ в соответствие с Федеральным конституционным законом от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

Разработку проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка», направленного на правовое регулирование указанных вопросов, планируется поручить МВД России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти (пункт 1 приложения № 14).

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

Обеспечение в Вооруженных Силах Российской Федерации законности, правопорядка, воинской дисциплины, безопасности дорожного движения, охраны объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, а также противодействие преступности

В соответствии с пунктом 2 плана мониторинга Минобороны России проведен мониторинг правоприменения в сфере действия УИК РФ, УПК РФ, КоАП РФ, федеральных законов от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совер-

шении преступлений», от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» (далее – Федеральный закон № 61-ФЗ), от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (далее – Федеральный закон № 76-ФЗ), от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства», от 1 декабря 2006 г. № 199-ФЗ «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста», от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации», от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

Федеральным законом от 3 февраля 2014 г. № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации» были внесены изменения в законодательные акты Российской Федерации, согласно которым на военную полицию Вооруженных Сил Российской Федерации (далее – военная полиция) возложены задачи по защите жизни, здоровья, прав и свобод военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, лиц гражданского персонала, граждан, проходящих военные сборы в Вооруженных Силах Российской Федерации, обеспечению в Вооруженных Силах Российской Федерации законности, правопорядка, воинской дисциплины, безопасности дорожного движения, охраны объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, а также в пределах своей компетенции задачи по противодействию преступности и защите других охраняемых законом правоотношений в области обороны.

Кроме того, на военную полицию были возложены задачи по охране, содержанию и конвоированию военнослужащих, находящихся на гауптвахтах, в иных местах содержания задержанных и заключенных под стражу, по осуществлению мер безопасности в отношении судей военных судов, прокуроров военной прокуратуры, руководителей и следователей военных следственных органов, потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства из числа военнослужащих, а равно их близких, по исполнению в отношении военнослужащих уголовных наказаний в виде содержания в дисциплинарной воинской части и ареста, а также дисциплинарного наказания в виде дисциплинарного ареста, по осуществлению полномочий органа дознания, участию в рассмотре-

нии гарнизонными военными судами материалов о грубых дисциплинарных проступках, совершенных военнослужащими, и иные задачи.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принят один федеральный конституционный закон, 3 федеральных закона, а также 6 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений рассматриваемых федеральных законов (приложение № 6).

Вместе с тем при анализе правоприменительной практики по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано 14 положений Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 161 «Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» (приложения № 9 и 10).

При проведении анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) установлено следующее.

В настоящее время в соответствии со статьей 28⁸ Федерального закона № 76-ФЗ разбирательство проводится по каждому факту совершения военнослужащим или гражданином, призванным на военные сборы, исключительно дисциплинарного проступка, то есть противоправного, виновного действия (бездействия), выразившегося в нарушении воинской дисциплины.

Вместе с тем на практике не всегда наступление негативных последствий связано с совершением военнослужащим или гражданином, призванным на военные сборы, дисциплинарного проступка. К таким последствиям можно отнести отказ техники или происшествие, не повлекшие последствий в виде причинения вреда здоровью или материального ущерба, перерасход моторесурса, пережог горючего и иные события.

В связи с этим предлагается в статье 28⁸ Федерального закона № 76-ФЗ предусмотреть возможность назначения разбирательства командиром (начальником) военнослужащего в подобных случаях. Для решения данного вопроса планируется поручить Минобороны России с участием заинтересованных органов разработать проект федерального закона «О внесении изменений в статью 28⁸ Феде-

рального закона «О статусе военнослужащих» в части регламентации вопроса разбирательства в отношении военнослужащих или граждан, призванных на военные сборы» (пункт 2 приложения № 14).

Согласно статье 164 УИК РФ осужденные военнослужащие привлекаются к труду на объектах дисциплинарной воинской части. При этом 50 процентов заработной платы, начисленной осужденным военнослужащим, перечисляется на счет дисциплинарной воинской части для возмещения расходов на содержание осужденных военнослужащих, для обустройства дисциплинарной воинской части, создания и развития собственной производственной базы, образования фонда материального поощрения и решения социально-бытовых нужд осужденных военнослужащих. Остальная часть заработной платы осужденных военнослужащих зачисляется на их лицевые счета (часть пятая статьи 164 УИК РФ).

Между тем указанная норма не может быть реализована дисциплинарными воинскими частями на практике в связи с тем, что в соответствии со статьей 11¹ Федерального закона № 61-ФЗ, статьей 298 ГК РФ и статьей 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) воинские части могут осуществлять свою деятельность только в форме федеральных казенных учреждений с финансированием их деятельности по смете из федерального бюджета, доходы федерального казенного учреждения поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, дисциплинарные воинские части лишены права использовать средства, полученные от осуществления производственной деятельности, на цели, указанные в части пятой статьи 164 УИК РФ.

Вместе с тем согласно пункту 10 статьи 241 БК РФ доходы, полученные от приносящей доход деятельности федеральными казенными учреждениями, исполняющими наказания в виде лишения свободы, в результате осуществления ими собственной производственной деятельности в целях исполнения требований уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации об обязательном привлечении осужденных к труду, направляются на финансовое обеспечение осуществления функций указанных казенных учреждений сверх бюджетных ассигнований.

С учетом изложенного предлагается внести изменения в БК РФ, предусматривающие возможность использования федеральными казенными учреждениями, исполняющими наказание в виде содержания в дисциплинарной воинской части, по-

лученных доходов от производственной деятельности в аналогичном порядке.

В связи с этим планируется поручить Минобороны России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти разработать проект федерального закона «О внесении изменения в статью 241 Бюджетного кодекса Российской Федерации» (в части использования полученных доходов от производственной деятельности федеральными казенными учреждениями, исполняющими наказание в виде содержания в дисциплинарной воинской части) (пункт 3 приложения № 14).

Статьей 25¹ Федерального закона № 61-ФЗ и Уставом военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации на военную полицию возложено обеспечение в Вооруженных Силах Российской Федерации законности, правопорядка и воинской дисциплины, предупреждение и пресечение административных правонарушений, совершаемых военнослужащими, гражданами, призванными на военные сборы, лицами гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации и иными лицами на территории воинской части. Однако в настоящее время должностные лица военной полиции, за исключением должностных лиц военной автомобильной инспекции, не наделены полномочиями рассматривать дела об административных правонарушениях, в связи с чем на практике возникает ряд затруднений, связанных с фиксацией правонарушений и применением к виновным взысканий.

При совершении административных правонарушений военнослужащими, гражданами, призванными на военные сборы, а также лицами гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации на территории воинской части или в связи с исполнением ими служебных обязанностей решение об их административном задержании принимается с учетом требований КоАП РФ. При этом должностные лица военной полиции не имеют права в установленном порядке применять в отношении указанных лиц меры обеспечения по делу об административном правонарушении (в частности доставление, административное задержание) и составлять протоколы об административных правонарушениях.

Учитывая изложенное, предлагается наделить должностных лиц военной полиции полномочиями рассматривать дела по некоторым административным правонарушениям, совершенным военнослужащими, гражданами, призванными на военные сборы, а также лицами гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации на территории воинской части.

Разработку проекта федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части наделения должностных лиц военной полиции полномочиями рассматривать дела по некоторым административным правонарушениям, совершенным военнослужащими, а также лицами гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации на территории воинской части) планируется поручить Минобороны России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти (пункт 4 приложения № 14).

При проведении анализа правоприменительной практики по показателю коллизии норм права (подпункт «з» пункта 8 методики) выявлено следующее.

В соответствии со статьей 83 Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации в случае применения физической силы, специальных средств или оружия начальник патруля обязан обеспечить оказание первой медицинской помощи лицам, получившим телесные повреждения. Вместе с тем данная норма противоречит статьям 31 и 32 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», в соответствии с которыми первая помощь, оказываемая гражданам при указанных случаях, не отнесена к видам медицинской помощи.

Кроме того, абзац второй пункта 23 приложения № 4 «О гауптвахте» к Уставу военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации предусматривает проведение профилактического медицинского осмотра военнослужащих, находящихся на гауптвахте. С учетом положений статьи 46 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» следует скорректировать вид медицинского осмотра на гауптвахте, а также проработать вопрос медицинских противопоказаний для содержания на гауптвахте.

По показателю наличия противоречий между нормативными правовыми актами общего характера и нормативными правовыми актами специального характера (подпункт «ж» пункта 8 методики) выявлено следующее.

В соответствии с пунктом 35 статьи 20 Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации функцией военной полиции является проведение в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной регистрации и учета транспортных средств Вооруженных Сил Российской Федерации и транспортных средств федеральных органов исполнительной власти (кроме МВД России) по согласованию с Мино-

бороны России, выдача регистрационных документов и государственных регистрационных знаков на зарегистрированные транспортные средства.

Вместе с тем пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 12 августа 1994 г. № 938 «О государственной регистрации автотранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации» установлено, что регистрацию транспортных средств на территории Российской Федерации осуществляют в том числе военные автомобильные инспекции (автомобильные службы) федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, и иных организаций, имеющих воинские формирования.

В целях устранения выявленных коллизий и противоречий в законодательстве Минобороны России разрабатывается проект указа Президента Российской Федерации «О внесении изменений в Устав военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 161» (пункт 2 приложения № 12).

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

Государственное регулирование использования воздушного пространства Российской Федерации

В соответствии с пунктом 3 плана мониторинга Минобороны России, МЧС России, ФСБ России, Минтрансом России и Росавиацией проведен мониторинг правоприменения в пределах действия Воздушного кодекса Российской Федерации, а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации издано 15 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Воздушного кодекса Российской Федерации (приложение № 6).

При изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано одно положение Правил государственного регулирования сборов за аэронавигационное обслужива-

ние полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2011 г. № 978, и одна норма Положения о государственном регулировании цен (тарифов, сборов) на услуги субъектов естественных монополий в транспортных терминалах, портах, аэропортах и услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2008 г. № 293 (приложение № 10).

При проведении анализа правоприменительной практики по показателю несоответствия нормативного правового акта Российской Федерации международным обязательствам Российской Федерации (подпункт «д» пункта 8 методики) установлено, что в соответствии с пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 28 августа 2015 г. № 901 «О Единой системе организации воздушного движения Российской Федерации», а также в целях внедрения в воздушном пространстве Российской Федерации навигации, основанной на характеристиках PBN (performance based navigation), Минтрансом России разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Федеральные правила использования воздушного пространства Российской Федерации» (в части совершенствования организации и осуществления контроля за соблюдением Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации на малых и предельно малых высотах) (пункт 3 приложения № 12).

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

Противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма

В соответствии с пунктом 4 плана мониторинга Росфинмониторингом, МВД России, ФСБ России, Минфином России и ФНС России проведен мониторинг правоприменения в пределах действия Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 18 федеральных законов, издано 14 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией Федерального закона № 115-ФЗ (приложение № 6).

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано 5 положений Федерального закона № 115-ФЗ, 7 положений подзаконных нормативных правовых актов (приложения № 8 – 10).

В ходе проведения мониторинга правоприменения по показателю наличия (отсутствия) единообразной практики применения нормативных правовых актов (подпункт «о» пункта 8 методики) была выявлена необходимость актуализации постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 ноября 2004 г. № 23 «О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве и легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем» в связи с необходимостью обеспечения правильного применения статей 174 и 174¹ УК РФ при привлечении граждан к уголовной ответственности за преступления в сфере легализации (отмывания) денежных средств или иного имущества, полученного преступным путем. В 2015 году Верховным Судом Российской Федерации завершена работа по анализу судебной практики, итогом которой явилось постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 7 июля 2015 г. № 32 «О судебной практике по делам о легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, и о приобретении или сбыте имущества, заведомо добытого преступным путем».

По результатам анализа практики применения Федерального закона № 115-ФЗ по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) выявлены проблемы, возникающие у организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, при идентификации клиента, представителя клиента и (или) выгодоприобретателя и бенефициарного владельца, связанные с отсутствием доступа к государственным информационным ресурсам. В целях решения данной проблемы на основании поручения Президента

Российской Федерации от 29 декабря 2015 г. № Пр-166 (пункт 11) 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».

Кроме того, по итогам мониторинга правоприменения установлена необходимость совершенствования правового регулирования операций банков с ценными бумагами на предъявителя. Ценные бумаги на предъявителя позволяют совершать операции с финансовыми ресурсами без каких-либо механизмов учета совершаемых с ними сделок и соблюдения требований к идентификации клиентов, что создает существенные риски для добросовестных участников гражданского оборота. На решение данной проблемы направлен проект федерального закона № 1006906-6 «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования операций кредитных организаций со сберегательными (деPOSITными) сертификатами и обращения ценных бумаг на предъявителя)», предусматривающий исключение из обращения сберегательных книжек и сберегательных сертификатов на предъявителя (пункт 1 приложения № 11).

При осуществлении мониторинга правоприменительной практики по показателю несоответствия нормативного правового акта Российской Федерации международным обязательствам Российской Федерации (подпункт «д» пункта 8 методики) установлена целесообразность модернизации составов преступлений, предусмотренных статьями 174 и 175 УК РФ. В связи с этим планируется поручить Росфинмониторингу с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти разработать проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 174, 174¹ и 175 Уголовного кодекса Российской Федерации» в части обеспечения соответствия международным стандартам норм уголовной ответственности за легализацию (отмывание) доходов, полученных преступным путем (пункт 5 приложения № 14).

При проведении анализа материалов правоприменения по данному показателю методики также выявлена необходимость имплементации в законодательство Российской Федерации рекомендаций Группы разработки финансовых мер борьбы

с отмыванием денег (ФАТФ), а именно рекомендации № 7 относительно противодействия финансированию распространения оружия массового поражения. Разработку проекта федерального закона, направленного на установление мер и регламентацию полномочий Росфинмониторинга и иных органов государственной власти по вопросам противодействия финансированию распространения оружия массового поражения, планируется поручить Росфинмониторингу с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти (пункт 6 приложения № 14).

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

В соответствии с абзацем десятым статьи 5 Федерального закона № 115-ФЗ организации, оказывающие посреднические услуги при осуществлении сделок купли-продажи недвижимого имущества, отнесены к организациям, осуществляющим операции с денежными средствами или иным имуществом, в связи с чем на них возлагаются специальные обязанности, в том числе по разработке и утверждению правил внутреннего контроля, направлению сообщений о финансовых операциях (сделках) в Росфинмониторинг и др. Вместе с тем ряд риелторских организаций избегают надлежащего контроля за соблюдением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, и уходят от ответственности за нарушения в указанной сфере.

Недостаточность правовой регламентации деятельности агентов по сделкам с недвижимостью создает условия для нарушения имущественных прав граждан и порождает ряд других экономических и социально значимых проблем. Рынок таких услуг в настоящее время организационно не структурирован, что порождает сложности как для самих агентов по недвижимости, так и для потребителей их услуг.

В целях анализа потребности правового регулирования риелторской деятельности, а также с учетом того, что проблема регламентации общественных отношений в сфере совершения сделок с недвижимым имуществом носит комплексный характер, планируется поручить Росфинмониторингу совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти представить в Правительство Российской Федерации предложение по совершенствованию нормативно-правовой

базы, регулирующей риелторскую деятельность (пункт 1 приложения № 13).

При проведении анализа правоприменения по показателю наличия противоречий в нормативных правовых актах, регулирующих однородные отношения, принятых в разные периоды (подпункт «г» пункта 10 методики), выявлены приказы Росфинмониторинга от 3 августа 2010 г. № 203 «Об утверждении положения о требованиях к подготовке и обучению кадров организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (зарегистрирован Минюстом России 7 сентября 2010 г., № 18375) и от 17 февраля 2011 г. № 59 «Об утверждении Положения о требованиях к идентификации клиентов и выгодоприобретателей, в том числе с учетом степени (уровня) риска совершения клиентом операций в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма» (зарегистрирован Минюстом России 1 июля 2011 г., № 21239), принятые во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2005 г. № 715 «О квалификационных требованиях к специальным должностным лицам, ответственным за соблюдение правил внутреннего контроля и программ его осуществления, а также требованиях к подготовке и обучению кадров, идентификации клиентов, выгодоприобретателей в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Однако данное постановление Правительства Российской Федерации утратило силу в связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 492 «О квалификационных требованиях к специальным должностным лицам, ответственным за реализацию правил внутреннего контроля, а также требованиях к подготовке и обучению кадров, идентификации клиентов, представителей клиента, выгодоприобретателей и бенефициарных владельцев в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и признанию утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации», которым вопросы, урегулированные указанными приказами Росфинмониторинга, регламентированы иным образом.

В целях актуализации законодательства в данной сфере правоотношений планируется поручить Росфинмониторингу разработать проекты

соответствующих нормативных правовых актов (пункт 2 приложения № 13).

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

Профилактика неинфекционных болезней, в том числе медицинские осмотры и диспансеризация отдельных категорий граждан

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

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В 2015 году издано 12 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Федерального закона № 323-ФЗ (приложение № 6).

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы одно положение Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации и одно положение Указа Президента Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 161 «Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» (приложение № 10).

При осуществлении анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) в сфере действия Федерального закона № 323-ФЗ выявлены правоотношения, требующие законодательного урегулирования.

В настоящее время порядок проведения медицинского освидетельствования водителей маломерных судов (кандидатов в водители маломерных судов), а также порядок выдачи медицинских заключений о наличии (отсутствии) у водителей

маломерных судов (кандидатов в водители маломерных судов) медицинских противопоказаний, медицинских показаний или медицинских ограничений к управлению маломерным судном установлены приказом Минздрава СССР от 26 мая 1986 г. № 724 «О порядке медицинского освидетельствования судоводителей индивидуальных маломерных судов», применяющимся в судебной практике.

Установлено, что положения указанного приказа устарели и применяются в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации.

Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации и иные федеральные законы в данной сфере не предусматривают медицинского освидетельствования судоводителей маломерных судов (кандидатов в водители маломерных судов) и не устанавливают его процедуру, в том числе перечень медицинских противопоказаний, препятствующих допуску к управлению маломерными судами.

В связи с этим для обеспечения безопасности граждан на водных объектах планируется поручить МЧС России, Минздраву России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти внести в Правительство Российской Федерации предложения о внесении изменений в законодательство Российской Федерации, направленных на регламентацию процедуры медицинского освидетельствования судоводителей маломерных судов (кандидатов в водители маломерных судов) (пункт 3 приложения № 13).

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

Дошкольное образование

В соответствии с пунктом 6 плана мониторинга Минобрнауки России, Рособрнадзором и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 2 федеральных закона, издано 9 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Федерального закона № 273-ФЗ (приложение № 6).

При обобщении правоприменительной практики установлено отсутствие нормативной правовой базы, регулирующей функционирование региональных систем учета детей, подлежащих обучению, в том числе по образовательным программам дошкольного образования, что не позволяет в полной мере обеспечить учет детей для получения мест в дошкольных образовательных организациях и реализовать право граждан на общедоступное дошкольное образование. В связи с этим Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 1048557-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающий создание государственной системы «Единая федеральная межведомственная система учета контингента обучающихся по основным и дополнительным образовательным программам» (пункт 2 приложения № 11).

В целях обеспечения регламентации работы указанной системы Правительством Российской Федерации поручено Минобрнауки России разработать проект постановления Правительства Российской Федерации «О государственной системе «Единая федеральная межведомственная система учета контингента обучающихся по основным и дополнительным образовательным программам» (пункт 4 приложения № 12).

При проведении мониторинга правоприменения также выявлено отсутствие единой понятийно-терминологической системы в нормативных правовых актах, регулирующих данную сферу правоотношений (подпункт «б» пункта 10 методики).

В настоящее время не во всех нормативных правовых актах, регулирующих вопросы дошкольного образования, понятийно-терминологическая система приведена в соответствие с Федеральным законом № 273-ФЗ. Так, в части второй Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ), Законе Российской Федерации от 21 марта 1991 г. № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации», федеральных законах от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне», от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» используется понятие «дошкольное учреждение», тогда как Федеральным законом № 273-ФЗ закреплено понятие «дошкольная образовательная организация». В целях устранения указанных проблем Минобрнауки России разрабатывается проект федерального закона, предусматривающий в

том числе внесение соответствующих изменений в указанные законодательные акты (пункт 3 приложения № 11).

При проведении анализа правоприменительной практики по показателю наличия противоречий между нормативными правовыми актами общего характера и нормативными правовыми актами специального характера, регулирующими однородные отношения (подпункт «а» пункта 10 методики), выявлено наличие противоречий между пунктом 14 Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам – образовательным программам дошкольного образования, утвержденного приказом Минобрнауки России от 30 августа 2013 г. № 1014 (зарегистрирован Минюстом России 26 сентября 2013 г., № 30038), и пунктом 1.3 санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.4.1.3049-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 15 мая 2013 г. № 26, в части установления режима работы дошкольных образовательных организаций. В целях устранения противоречий Минобрнауки России разрабатывается проект нормативного правового акта, предусматривающего внесение изменений в данный Порядок.

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

Осуществление мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов

В соответствии с пунктом 7 плана мониторинга Минприроды России, Рослесхозом, ФАС России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Лесного кодекса Российской Федерации (далее – ЛК РФ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В ходе проведения мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 2 федеральных закона. По итогам 2015 года издано 16 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений ЛК РФ (приложение № 6).

Вместе с тем при анализе правоприменительной практики по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы 20 положений ЛК РФ, одно положение Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», одно положение Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», а также не приняты 4 нормативных правовых акта, предусмотренных Положением о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219 (приложения № 9 и 10).

С учетом материалов правоприменительной практики в целях построения современной системы защиты лесов и обеспечения четкого порядка, оперативного и своевременного выполнения лесозащитных мероприятий, а также контроля за их проведением принят Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 455-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования регулирования защиты лесов от вредных организмов». Положения указанного Федерального закона направлены на обеспечение системного подхода к вопросам защиты лесов, оптимизацию классификации мероприятий по защите лесов, сокращение сроков, необходимых для подготовки и проведения лесозащитных работ, устранение коллизий и пробелов в правовом регулировании лесных отношений. Кроме того, конкретизированы мероприятия, направленные на своевременное обнаружение изменения состояния лесов и возникновения очагов вредных организмов и профилактику их возникновения, локализацию и ликвидацию.

В целях формирования комплексной системы, обеспечивающей эффективное проведение мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, с учетом информации о правоприменении в данной сфере правоотношений принят Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования лесных отношений». Данным Федеральным законом регламентируются отношения по защите и воспроизводству лесов, их охране от пожаров, загрязнения и иного негативного воздействия. В зависимости от экономического и экологического

значения лесов, природной пожарной опасности лесов, а также социально-экономического развития территорий выделяются зоны охраны лесов от пожаров различными способами (с использованием наземных, авиационных или космических средств).

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

Организация местного самоуправления

В соответствии с пунктом 8 плана мониторинга Минюстом России, Минэкономразвития России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 14 федеральных законов и одно постановление Правительства Российской Федерации, необходимость принятия которых связана с реализацией Федерального закона № 131-ФЗ (приложение № 6).

Вместе с тем при анализе правоприменительной практики по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано одно положение Федерального закона № 131-ФЗ (приложение № 7).

При проведении анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) в сфере действия Федерального закона № 131-ФЗ, иных федеральных законов выявлена необходимость их регулирования.

Часть 2 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает возможность возложения на местную администрацию муниципального района полномочий местной администрации поселения, являющегося административным центром муниципального района, в случае внесения соответствующих изменений в уставы муниципального

района и поселения, однако не определяет правовые последствия возможных несогласованных действий органов местного самоуправления указанных муниципальных образований. В связи с этим следует включить в статью 44 Федерального закона № 131-ФЗ положение об одновременном вступлении в силу соответствующих изменений.

Часть 7 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает временное исполнение полномочий главы муниципального образования должностным лицом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, но не в случае его длительного отсутствия и (или) невозможности исполнения им своих обязанностей. При этом проблемы возникают в случае применения к главе муниципального образования мер процессуального принуждения в виде временного отстранения от должности и (или) заключения под стражу. В этих случаях предлагается предусмотреть возложение временного исполнения полномочий главы муниципального образования на должностное лицо местного самоуправления или депутата представительного органа муниципального образования, определяемых в соответствии с уставом муниципального образования.

Кроме того, в Федеральном законе № 131-ФЗ отсутствуют нормы более универсального характера, связанные с регулированием вопросов временного исполнения полномочий должностных лиц местного самоуправления, отсутствующих в силу различных обстоятельств. На практике это может приводить к длительному неисполнению полномочий, связанных с принятием значимых для местного сообщества решений, либо к возложению полномочий на лиц, которые не имеют соответствующего статуса и не попадают под ограничения и запреты, установленные законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции. С учетом изложенного необходимо включить в статью 34 Федерального закона № 131-ФЗ норму, предусматривающую порядок временного исполнения полномочий отсутствующего должностного лица другим должностным лицом местного самоуправления или уполномоченным муниципальным служащим.

В целях урегулирования указанных вопросов Минюстом России разрабатывается проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 6 и 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Феде-

ральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», направленный на совершенствование правовых основ организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации (пункт 7 приложения № 11).

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения отнесен вопрос организации в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации.

Вместе с тем органами местного самоуправления отмечаются трудности при применении данной нормы, так как федеральные законы от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» и от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» не содержат конкретных полномочий органов местного самоуправления по организации электро- и газоснабжения поселений.

Учитывая изложенное, планируется поручить Минэнерго России внести в Правительство Российской Федерации предложения о необходимости внесения изменений в указанные федеральные законы в части конкретизации полномочий органов местного самоуправления по организации электро- и газоснабжения (пункт 4 приложения № 13).

В определении вопроса местного значения, касающегося утверждения правил благоустройства территории (пункт 19 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ), используется термин «прилегающая территория», обязанности по благоустройству которой возлагаются на собственника соответствующего объекта недвижимого имущества. Однако на практике возникают вопросы, каким способом должна определяться прилегающая территория и какими критериями должны руководствоваться органы местного самоуправления при принятии соответствующих решений, затрагивающих законные интересы собственников и правообладателей объектов недвижимого имущества.

В целях урегулирования данного вопроса планируется поручить Минстрою России разработать методические рекомендации по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований в рамках реализации Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038 (пункт 5 приложения № 13).

В соответствии с пунктом 15¹ части 1 статьи 15 и пунктом 26¹ части 1 статьи 16 Федерально-

го закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения муниципального района и городского округа относительно выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций. Частью 9 статьи 19 Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» предусмотрено, что установка и эксплуатация рекламной конструкции допускаются при наличии разрешения на установку и эксплуатацию рекламной конструкции.

При этом согласно НК РФ (подпункт 105 пункта 1 статьи 333³³) государственная пошлина взимается за выдачу разрешения на установку рекламной конструкции.

Учитывая изложенное, предлагается поручить Минфину России подготовить поправки к проекту федерального закона № 1091253-6 «О внесении изменения в статью 333³⁵ части второй Налогового кодекса Российской Федерации» в части корректировки наименования разрешения на установку рекламной конструкции (пункт 6 приложения № 13).

При изучении практики применения Федерального закона № 131-ФЗ по показателю эффективности разграничения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления (пункт 11 методики) выявлен ряд проблем, требующих законодательного решения.

Пунктом 14 статьи 4 и статьей 37 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон № 2395-1) предусмотрено осуществление государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в рамках федерального государственного надзора и регионального государственного надзора. Однако пунктом 5 статьи 5 Закона № 2395-1 к полномочиям органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования отнесен контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Между тем Федеральным законом № 131-ФЗ не предусмотрено осуществление органами местного самоуправления полномочий в сфере регулирования отношений недропользования.

В настоящее время в Государственной Думе на рассмотрении находится проект федерального закона № 809396-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам муниципального контроля», внесенный Архангельским областным Собранием

депутатов, предусматривающий в том числе исключение полномочий органов местного самоуправления по контролю за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (пункт 5 приложения № 11).

Согласно Положению о Федеральной системе обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1994 г. № 897, на органы местного самоуправления возложена функция по организации деятельности аэропортовых комиссий по авиационной безопасности (путем включения в указанные комиссии представителей органов местного самоуправления в качестве их председателей).

Вместе с тем Воздушным кодексом Российской Федерации и иными законодательными актами Российской Федерации на органы местного самоуправления не возложены полномочия, связанные с обеспечением авиационной безопасности.

Учитывая изложенное, предлагается поручить Минтрансу России организовать работу по приведению указанного постановления Правительства Российской Федерации в соответствие с Воздушным кодексом Российской Федерации (пункт 7 приложения № 13).

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

Аквакультура (рыбоводство)

В соответствии с пунктом 9 плана мониторинга Минсельхозом России, Росрыболовством, Минприроды России, ФАС России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 148-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 16 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией Федерального закона № 148-ФЗ (приложение № 6).

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано 4 положения Федерального закона № 148-ФЗ (приложения № 9 и 10).

При проведении анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) в сфере действия Федерального закона № 148-ФЗ выявлена необходимость корректировки его положений.

Так, положениями статьи 10 Федерального закона № 148-ФЗ не был предусмотрен механизм продления срока пользования рыболовным участком для пользователей, добросовестно выполняющих свои обязательства, вложивших финансовые средства в процесс аквакультуры и формирование рыболовной инфраструктуры. В целях создания условий для долгосрочного планирования деятельности рыболовных хозяйств, а также для стимулирования рыболовных хозяйств, в полном объеме выполняющих договорные обязательства, указанный вопрос урегулирован в Федеральном законе от 3 июля 2016 г. № 349-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов».

При изучении правоприменительной практики установлено, что до настоящего времени не урегулированы отношения, связанные с размещением объектов, зданий, строений и сооружений, которые необходимы при осуществлении товарной аквакультуры (товарного рыболовства) на землях лесного фонда. Указанный вопрос предполагается урегулировать в рамках разработанного Минприроды России в соответствии с поручением Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 4 апреля 2015 г. № ДМ-П16-33пр проекта федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации по вопросу использования лесов при осуществлении рыболовства и аквакультуры (рыболовства)» (пункт 11 приложения № 11).

В результате мониторинга правоприменения установлено, что Федеральный закон № 148-ФЗ не учитывает вклад хозяйствующих субъектов, осуществляющих искусственное воспроизводство анадромных видов рыб за счет собственных средств, в сохранение и развитие аквакультуры (рыболов-

ства). В целях создания условий для долгосрочного планирования мероприятий по аквакультуре (рыболовству) предлагается дополнить статью 21 Федерального закона № 148-ФЗ положениями, устанавливающими возможность предоставления рыболовным хозяйствам в пользование без проведения торгов рыболовного участка, в который осуществляется выпуск мальков анадромных видов рыб. В настоящее время проект соответствующего федерального закона разрабатывается Минсельхозом России (пункт 12 приложения № 11).

По результатам изучения судебной практики применения положений Федерального закона № 148-ФЗ выявлена коллизия норм права (подпункт «з» пункта 8 методики) в части осуществления прудовой аквакультуры (рыболовства) в искусственных водоемах, образованных водоподпорными гидротехническими сооружениями.

В пункте 1 статьи 78 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться в том числе для целей аквакультуры (рыболовства). Таким образом, осуществление аквакультуры (рыболовства) на прудах, обводненных карьерах, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, осуществляется на основании имущественных прав на соответствующий земельный участок, в границах которого расположены такие водные объекты. Вместе с тем в силу положений частей 1 и 2 статьи 8 Водного кодекса Российской Федерации в собственности муниципальных образований, юридических и физических лиц могут находиться только такие пруды и покрытые ими земли, которые не имеют гидравлической связи с иными водными объектами или находятся за пределами водотоков. Указанная позиция подтверждается судебной практикой.

Таким образом, в случае если пруд расположен на водотоке (ручье, реке, канале) и включает в себя в качестве составной части водоток и покрытые им земли, такой водный объект в силу положений Водного кодекса Российской Федерации может находиться только в федеральной собственности.

Необходимо отметить, что особенностью осуществления аквакультуры (рыболовства) на искусственных объектах, образованных водоподпорными сооружениями, является сезонный характер наполняемости их водой. На ложе таких водных объектов после спуска воды может осуществляться иная сельскохозяйственная деятельность, в том числе связанная с необходимостью проведения ветеринарно-санитарных и агротехнических мероприятий. Вместе с этим для осуществления такой деятельности требуется перевод земель из одной категории в

другую и переоформление договорных отношений, что отрицательно сказывается на инвестиционной привлекательности, существенно замедляет развитие аквакультуры (рыбоводства) и создает неоправданные административные барьеры.

Во исполнение абзаца пятого подпункта «а» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам форума Общероссийского народного фронта «Форум действий. Регионы» от 22 июня 2016 г. № Пр-1191 Правительством Российской Федерации организована работа Минсельхоза России с участием Минприроды России по подготовке предложений о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, направленных на регулирование использования водных объектов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, для осуществления товарной аквакультуры (товарного рыбоводства).

При осуществлении мониторинга правоприменения Правил определения границ водных объектов и (или) их частей, участков континентального шельфа Российской Федерации и участков исключительной экономической зоны Российской Федерации, признаваемых рыбоводными участками, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2014 г. № 1183, по итогам обобщения обращений, поступающих от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, установлено, что наличие в пункте 10 указанных Правил требования по определению границ рыбоводного участка площадью более 300 га на основании решения Минсельхоза России препятствует оперативному предоставлению в пользование рыбоводных участков в связи с наличием в субъектах Российской Федерации значительного количества водных объектов площадью более 300 га.

В связи с этим Минсельхозом России разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2014 г. № 1183» (пункт 6 приложения № 12).

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

Осуществление капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах

В соответствии с пунктом 10 плана мониторинга Минстроем России, ФАС России и высши-

ми исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В ходе проведения мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 5 федеральных законов, а также 12 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений ЖК РФ и Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» (приложение № 6).

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано одно положение ЖК РФ, а также 3 положения Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (приложение № 9).

В целях повышения доступности кредитных средств на проведение капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов Федеральным законом от 2 июня 2016 г. № 175-ФЗ «О внесении изменений в статьи 26 и 154 Жилищного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения, касающиеся предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда содействия реформирования жилищно-коммунального хозяйства на проведение капитального ремонта и переселение граждан из аварийного жилищного фонда, порядка распределения средств между субъектами Российской Федерации и принятия решений о приостановлении предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда, а также возврата указанной финансовой поддержки.

При проведении анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) в сфере действия ЖК РФ выявлен ряд проблем, требующих законодательного решения.

Изучение информации о размещении средств собственников, формирующих фонд капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, на депозитных счетах в кредитных организа-

циях показало, что не был предусмотрен механизм их гарантированной защиты от инфляции и утраты в случае отзыва лицензии и банкротства кредитной организации. Вопросы применения к специальным счетам, на которых размещаются средства, формирующие фонд капитального ремонта, режима депозита решены в Федеральном законе от 3 июля 2016 г. № 355-ФЗ «О внесении изменений Жилищный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении».

По результатам рассмотрения материалов правоприменительной практики выявлено, что в соответствии с положениями статьи 179 ЖК РФ при размещении временно свободных денежных средств собственников помещений в многоквартирных домах, находящихся на счете регионального оператора, проценты от них учитываются при исчислении налога на прибыль, при этом условий, аналогичных специальному счету в отношении прав на денежные средства, установленных частью 1 статьи 36¹ ЖК РФ, для счета регионального оператора в ЖК РФ не предусмотрено.

В связи с этим Правительством Российской Федерации поддержан проект федерального закона № 1083183-6 «О внесении изменений в статьи 250 и 251 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Ленинградской области в Государственную Думу, предусматривающий возможность не учитывать проценты от размещения временно свободных денежных средств собственников помещений в многоквартирных домах, находящихся на счете регионального оператора, при определении налоговой базы на прибыль (пункт 13 приложения № 11).

В ходе мониторинга правоприменения выявлены трудности с реализацией программ капитального ремонта в субъектах Российской Федерации в связи с отсутствием в ЖК РФ термина «многоквартирный дом» и неразграниченностью понятий «капитальный ремонт» и «текущий ремонт», что на практике затрудняет формирование перечня объектов, подлежащих включению в программу капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

В соответствии с частью 8 статьи 47 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» нормативные правовые акты в сфере осуществления государственного технического учета и технической инвентаризации объектов капитального строительства применялись до 1 января 2013 г. Вместе с тем отсутствие в настоящее время порядка осуществления государственного учета и инвентаризации объектов капитального строительства не

позволяет дать объективную оценку техническому состоянию многоквартирных домов при решении вопроса включения их в программу капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

Для устранения выявленных проблем планируется поручить Минстрою России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти разработать проект федерального закона «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (пункт 7 приложения № 14).

В соответствии с материалами правоприменительной практики органов прокуратуры о высоком уровне коррупционных проявлений в жилищно-коммунальной сфере планируется организовать работу Минстрою России с участием ФАС России и иных заинтересованных органов по представлению в Правительство Российской Федерации предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации в целях предупреждения таких правонарушений (пункт 8 приложения № 13).

Специальная оценка условий труда

В соответствии с пунктом 11 плана мониторинга Минтрудом России, Рострудом, Минздравом России, Роспотребнадзором и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ), Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда» (далее – Федеральный закон № 426-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов в указанной сфере.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях обеспечения безопасности работников в процессе их трудовой деятельности Федеральным законом № 426-ФЗ урегулирован механизм проведения специальной оценки условий труда, а также закреплен дифференцированный подход к назначению предусмотренных статьями 92, 117 и 147 ТК РФ гарантий (компенсаций) работникам в зависимости от определенного по результатам специальной оценки класса (подкласса) условий труда на рабочих местах.

Для реализации положений Федерального закона № 426-ФЗ приняты один федеральный закон и 14 подзаконных нормативных правовых актов (приложение № 6).

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных

правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано одно положение ТК РФ и не в полном объеме одно положение Федерального закона № 426-ФЗ (приложение № 10).

Справочно: в течение 2015 года специальная оценка условий труда проведена на 4977257 рабочих местах, занятых 6939858 работниками. На 3794543 рабочих местах (76 процентов общего числа) условия труда признаны оптимальными или допустимыми.

По результатам анализа и обобщения правоприменительной практики в сфере осуществления специальной оценки условий труда принят Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» и Федеральный закон «О специальной оценке условий труда», которым внесены изменения в Федеральный закон № 426-ФЗ. В частности, в целях снижения административной и финансовой нагрузки на работодателей для них установлена возможность декларирования соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда на рабочих местах, условия труда на которых признаны оптимальными или допустимыми. Кроме того, установлен переходный период до 31 декабря 2020 г., в течение которого методики (методы) исследований (испытаний) и измерений, ранее утвержденные федеральными органами исполнительной власти, подлежат аттестации и внесению в Федеральный информационный фонд по обеспечению единства измерений.

При проведении анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) в сфере специальной оценки условий труда выявлено следующее.

В соответствии с частью 4 статьи 3 Федерального закона № 426-ФЗ проведение специальной оценки условий труда в отношении условий труда государственных гражданских служащих и муниципальных служащих регулируется федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе и о муниципальной службе.

Однако в настоящее время нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения специальной оценки условий труда государственных и муниципальных служащих, отсутствуют.

В связи с этим планируется поручить Минтруду России представить предложения о разработке нормативных правовых актов, содержащих специальные нормы, учитывающие особенности проведения специальной оценки труда государственных и муниципальных служащих (пункт 9 приложения № 13).

При оценке правоприменительной практики по указанному показателю и по показателю наличия (отсутствия) единообразной практики применения нормативных правовых актов (подпункт «о» пункта 8 методики) установлено следующее.

Статьей 22 Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» предусмотрены гарантии медицинским и иным работникам, участвующим в оказании психиатрической помощи, часть из которых устанавливается по результатам специальной оценки условий труда. Однако в результате осуществляемого Минтрудом России совместно с социальными партнерами и экспертным сообществом мониторинга проведения специальной оценки условий труда выявлены существенные различия ее результатов в части установления неодинакового итогового класса (подкласса) условий труда на однотипных рабочих местах указанной категории работников, что влияет на уровень предоставляемых им гарантий и компенсаций. Аналогичная ситуация отмечена при проведении специальной оценки условий труда на рабочих местах водителей городского пассажирского транспорта.

Основной причиной такого положения является то, что в методике проведения специальной оценки условий труда, утвержденной приказом Минтруда России от 24 января 2014 г. № 33н (зарегистрирован Минюстом России 21 марта 2014 г., № 31689) (далее – приказ № 33н, методика № 33н), не учитываются дополнительные факторы тяжести и напряженности трудового процесса, характерные только для указанных категорий работников, в том числе травмоопасности, которые могут быть учтены только посредством установления особенностей проведения специальной оценки условий труда на соответствующих рабочих местах.

В целях решения указанной проблемы Минтрудом России разрабатывается проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Пра-

вительства Российской Федерации от 14 апреля 2014 г. № 290», которым ранее был утвержден перечень рабочих мест в организациях, осуществляющих отдельные виды деятельности, в отношении которых специальная оценка условий труда проводится с учетом устанавливаемых уполномоченным федеральным органом исполнительной власти особенностей. Указанным перечень предлагается дополнить рабочими местами водителей городского пассажирского общественного транспорта, медицинских и иных работников, участвующих в оказании психиатрической помощи (пункт 7 приложения № 12). После принятия указанного постановления Правительства Российской Федерации Минтрудом России будут изданы необходимые приказы, регламентирующие особенности проведения специальной оценки условий труда указанных категорий работников.

В процессе мониторинга в Минтруд России поступили предложения от социальных партнеров (профсоюзов) об учете в рамках методики № 33н влияния биологического фактора в отношении работников, занятых обслуживанием канализационных сетей, а также при обработке сырого мяса и кожи.

Ранее влияние указанного фактора учитывалось при аттестации рабочих мест по условиям труда. В настоящее время при проведении специальной оценки условий труда не учитывается влияние биологического фактора в отношении указанных работников, поскольку отсутствует аттестованная методика (метода) измерения уровня воздействия биологического фактора на подобных рабочих местах, позволяющая осуществить отнесение условий труда к соответствующему классу (подклассу) при выполнении работ, обязательность применения которой при проведении специальной оценки условий труда предусмотрена пунктом 3 части 2 статьи 6 Федерального закона № 426-ФЗ. В связи с этим планируется поручить Минтуду России дополнительно с участием социальных партнеров проработать возможность учета влияния биологического фактора в отношении работников, занятых обслуживанием канализационных сетей, обработкой сырого мяса и кожи, а также внесения соответствующих изменений в методику № 33н (пункт 10 приложение № 13).

При анализе правоприменительной практики по показателю наличия коллизий норм права (подпункт «з» пункта 8 методики) выявлено, что установленные в Классификаторе вредных и (или) опасных производственных факторов (приложение № 2 к приказу Минтуды России № 33н) отдельные показатели тяжести и напряженности трудового

процесса, исследуемые при проведении специальной оценки условий труда, не соответствуют показателям напряженности трудового процесса, приведенным в приложении № 21 к методике № 33н. В целях устранения выявленной внутренней несогласованности норм Минтрудом России разрабатывается проект нормативного правового акта о внесении изменений в приказ № 33н.

В результате мониторинга выявлено несоответствие показателей санитарно-гигиенического нормирования физических факторов производственной среды (шум, вибрация, инфразвук, параметры световой среды), установленных в методике № 33н, с аналогичными показателями в санитарных правилах и нормах. Для решения этого вопроса Роспотребнадзором разрабатывается проект санитарно-эпидемиологических правил и нормативов «Гигиенические требования к физическим факторам производственной и окружающей среды».

В целях приведения приказа Минздравсоцразвития России от 12 апреля 2011 г. № 302н «Об утверждении перечней вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры (обследования), и Порядка проведения обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров (обследований) работников, занятых на тяжелых работах и на работах с вредными и (или) опасными условиями труда» (зарегистрирован Минюстом России 21 октября 2011 г., № 22111) в соответствии с Федеральным законом № 426-ФЗ и Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» Минздравом России разрабатывается проект приказа «Об утверждении Порядка проведения обязательных предварительных (при поступлении на работу) и периодических медицинских осмотров работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными производственными факторами и работами, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные (при поступлении на работу) и периодические медицинские осмотры, и перечней вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры работников».

При анализе правоприменительной практики по показателям количества и характера зафиксированных правонарушений в сфере действия нормативного правового акта, а также количества случаев привлечения виновных лиц к ответственности (подпункт «т» пункта 8 методики) установ-

лено, что основными нарушениями, выявленными государственными инспекторами труда в 2015 году при проверке хозяйствующих субъектов по вопросам оценки условий труда, являются непроведение многими работодателями специальной оценки условий труда, недоведение ее результатов до сведения работников, а также игнорирование ее результатов при планировании и реализации мероприятий по улучшению условий и охраны труда и при решении вопросов предоставления работникам установленных законодательством Российской Федерации гарантий и компенсаций.

Справочно: по информации Роструда, в 2015 году выявлено свыше 21 тыс. нарушений установленного порядка проведения специальной оценки условий труда на рабочих местах (в 2014 году – около 23 тыс. нарушений), а также более 21 тыс. нарушений, связанных с установлением работникам гарантий и компенсаций в 2015 году (в 2014 году – около 19 тыс. нарушений).

За 2015 год организации, проводящие специальную оценку условий труда, привлечены к административной ответственности в соответствии со статьей 14.54 КоАП РФ на общую сумму административных штрафов 12044 тыс. рублей, работодатели за нарушение порядка проведения специальной оценки условий труда или ее непроведение привлечены к административной ответственности на общую сумму административных штрафов в размере 271776 тыс. рублей.

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

Организация государственной гражданской службы

В соответствии с пунктом 12 плана мониторинга Минтрудом России, Минфином России, иными федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 13 федеральных

законов, 23 правовых акта Президента Российской Федерации, 18 постановлений Правительства Российской Федерации, издано 587 ведомственных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана в том числе с реализацией Федерального закона № 79-ФЗ (приложение № 6).

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано 8 положений Федерального закона № 79-ФЗ и одно положение Указа Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» (приложения № 7 – 9).

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) выявлены проблемы, связанные с применением на практике механизма ротации государственных гражданских служащих. В частности, отдельными федеральными органами исполнительной власти до настоящего времени не утвержден перечень должностей федеральной государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих, необходимость утверждения которого установлена статьей 60¹ Федерального закона № 79-ФЗ. Кроме того, отмечены высокая организационная нагрузка федеральных органов исполнительной власти при проведении ротации, продолжительность процедуры согласования планов ротации федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, подведомственных федеральным министерствам, а также отсутствие мотивации у федеральных государственных гражданских служащих к переезду на новые места службы в порядке ротации.

В связи с этим предлагается пересмотреть должности государственной гражданской службы, по которым предусматривается обязательная ротация, оптимизировать процедуру внесения изменения в планы ротации, предусмотреть возможность проведения ротации государственных гражданских служащих в порядке должностного роста при условии соблюдения квалификационных требований, а также установить государственные гарантии членам семей государственных гражданских служащих, назначенных на должности гражданской службы в государственный орган, располо-

женный в другой местности. Для урегулирования указанных вопросов Минтрудом России разрабатывается проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», направленный на совершенствование механизма ротации государственных гражданских служащих (пункт 15 приложения № 11).

В целях внедрения на государственной гражданской службе Российской Федерации и муниципальной службе новых принципов кадровой политики и технологий кадровой работы, единой регламентации кадровой работы для обеспечения реализации задач и функций государственных органов Минтрудом России разрабатывается проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и в статью 18 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в части внедрения на государственной гражданской службе Российской Федерации и муниципальной службе новых принципов кадровой политики и технологий кадровой работы) (пункт 16 приложения № 11).

Кроме того, в указанном законопроекте предлагается урегулировать вопросы аттестации государственных гражданских служащих, в том числе в части периодического проведения текущей оценки их профессиональной служебной деятельности в период между аттестациями, исключения годового отчета о профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего из перечня обязательных документов для проведения аттестации, а также в части уточнения оснований увольнения с государственной гражданской службы в случае неудовлетворительного результата аттестации.

В результате проведенного анализа материалов правоприменения по показателю наличие (отсутствие) единообразной практики применения нормативных правовых актов (подпункт «о» пункта 8 методики) установлено, что практика применения к государственным гражданским служащим дисциплинарных взысканий в порядке реализации статьи 58 Федерального закона № 79-ФЗ не является единообразной. В первую очередь это касается положений, регламентирующих сроки применения к государственным гражданским служащим дисциплинарных взысканий.

В связи с этим планируется поручить Минтуду России разработать проект федерального закона «О внесении изменений в статью 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», направленный на

уточнение сроков применения дисциплинарных взысканий к государственным гражданским служащим и даты начала их отсчета (пункт 8 приложения № 14).

В ходе проведения мониторинга правоприменения установлено, что части 1 и 2 статьи 30 Федерального закона № 79-ФЗ не применяются на практике. Согласно указанным нормам в случае служебной необходимости представитель нанимателя имеет право переводить государственного гражданского служащего на срок до одного месяца на не обусловленную служебным контрактом должность гражданской службы в том же государственном органе с оплатой труда по временно замещаемой должности, но не ниже установленного ранее размера оплаты труда. Такой перевод допускается для предотвращения катастрофы, производственной аварии или устранения последствий катастрофы, производственной аварии или стихийного бедствия, для предотвращения несчастных случаев, временной приостановки профессиональной служебной деятельности по причинам экономического, технологического, технического или организационного характера, уничтожения или порчи имущества, а также для замещения временно отсутствующего государственного гражданского служащего. При этом продолжительность такого перевода не может превышать один месяц в течение календарного года.

Вместе с тем на практике перевод государственного гражданского служащего на иную должность осуществляется только посредством освобождения от ранее замещаемой должности, в связи с чем замещение им в последующем прежней должности возможно только в общем порядке в соответствии со статьей 22 Федерального закона № 79-ФЗ.

Учитывая специфику профессиональной служебной деятельности на должностях государственной гражданской службы, исполнение государственным гражданским служащим должностных обязанностей по иной должности, как правило, осуществляется без его освобождения от исполнения должностных обязанностей по замещаемой должности.

В связи с этим планируется поручить Минтуду России разработать проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», предусматривающий признание утратившими силу части 1 и 2 статьи 30 Федерального закона № 79-ФЗ и дополнительную регламентацию вопросов, связанных с исполнением должностных обязанностей по иной должности государственной гражданской службы без освобождения

дения от исполнения должностных обязанностей, определенных служебным контрактом и должностным регламентом (пункт 9 приложения № 14).

В результате мониторинга правоприменения (подпункт «и» пункта 8 методики) выявлено, что Указ Президента Российской Федерации от 27 сентября 2005 г. № 1131 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих» необходимо привести в соответствие со статьей 12 Федерального закона № 79-ФЗ в части исключения терминологической конструкции «стаж государственной гражданской службы (государственной службы иных видов)». Для решения этого вопроса планируется поручить Минтруд России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработать соответствующий проект указа Президента Российской Федерации (пункт 11 приложения № 13).

В результате мониторинга практики применения постановления Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2007 г. № 562 «Об утверждении Правил исчисления денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих» выявлено, что в перечень случаев, для которых Правилами определяется порядок исчисления денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих (пункт 1 указанных Правил), включены не все периоды сохранения (исчисления) их денежного содержания, предусмотренные Федеральным законом № 79-ФЗ. Кроме того, перечень таких случаев не учитывает установленные ТК РФ случаи сохранения среднего заработка за работниками, применяемые subsidiarily к отношениям, связанным с государственной гражданской службой.

В целях формирования единообразной правоприменительной практики предлагается поручить Минтруд России максимально конкретизировать и включить в постановление Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2007 г. № 562 «Об утверждении Правил исчисления денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих» положения, регламентирующие порядок исчисления денежного содержания государственных гражданских служащих во всех случаях, установленных законодательством Российской Федерации (пункт 12 приложения № 13).

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в

нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

Государственное регулирование деятельности по организации и проведению азартных игр и лотерей

В соответствии с пунктом 13 плана мониторинга Минфином России, Росфинмониторингом, ФНС России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия федеральных законов от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 244-ФЗ) и от 11 ноября 2003 г. № 138-ФЗ «О лотереях» (далее – Федеральный закон № 138-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принят один федеральный закон, издано 14 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией федеральных законов № 244-ФЗ и № 138-ФЗ (приложение № 6).

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано одно положение постановления Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» (приложение № 10).

По итогам анализа правоприменительной практики в сфере государственного регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр и лотерей по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) выявлен ряд проблем, требующих законодательного решения. Значительный объем работы по совершенствованию законодательной базы в этой сфере правоотношений проведен в рамках исполнения перечня поручений Президента Российской Федерации от 12 августа 2015 г. № Пр-1626.

Так, Минфином России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон

«О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и Федеральный закон «О лотереях», предусматривающий ограничение переводов кредитными организациями денежных средств в пользу юридических и физических лиц, осуществляющих деятельность по организации и проведению азартных игр без получения в установленном порядке лицензии (разрешения), а также деятельность по организации и проведению лотерей без принятых Правительством Российской Федерации соответствующих решений (пункт 17 приложения № 11).

Кроме того, осуществляется подготовка проекта федерального закона, направленного на совершенствование порядка организации и проведения азартных игр и лотерей, которым предусматривается введение запретов на проведение бестиражных лотерей с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и технических устройств, и на продажу лотерейных билетов, в том числе электронных, лицам, не достигшим возраста 18 лет. Законопроектом также предусматривается обязанность организатора азартных игр в букмекерской конторе или тотализаторе перечислять в федеральный бюджет целевые отчисления в размере 10 процентов выручки от азартных игр, полученной при приеме интерактивных ставок, которые предлагается направлять на мероприятия в поддержку развития физической культуры и спорта высших достижений (пункт 18 приложения № 11).

На уточнение норм законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, регламентирующих особенности удержания налоговыми агентами исчислений суммы налога на доходы физических лиц с доходов в виде выигрышей, полученных от участия в азартных играх и лотереях, а также особенности налогообложения букмекерских контор и тотализаторов, направлен разработанный Минфином России проект федерального закона № 1037957-6 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации» (пункт 19 приложения № 11).

В целях противодействия незаконному проведению азартных игр и лотерей Минюстом России разработаны проекты федеральных законов № 1093493-6 «О внесении изменения в статью 171² Уголовного кодекса Российской Федерации» и № 1093505-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», направленные на усиление уголовной и административной ответственности за незаконные организацию и проведение азартных игр, в том числе за систематическое предоставление по-

мещений для осуществления такой деятельности (пункты 20 и 21 приложения № 11).

При изучении практики применения по показателю наличия противоречий в нормативных правовых актах, регулирующих однородные отношения, принятых в разные периоды (подпункт «г» пункта 10 методики), установлена необходимость приведения приказа Минфина России от 25 мая 2007 г. № 45н «О порядке предоставления и содержания отчетности органами управления игорных зон» (зарегистрирован Минюстом России 19 июня 2007 г., № 9665) в соответствии с главой 29 части второй НК РФ (в редакции Федерального закона от 16 ноября 2011 г. № 319-ФЗ «О внесении изменений в главу 29 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»), в связи с чем Минфином России разработан проект приказа о внесении соответствующих изменений в указанный приказ.

В рамках мониторинга правоприменения по показателю наличия противоречий между нормативными правовыми актами общего характера и нормативными правовыми актами специального характера, регулирующими однородные отношения (подпункт «а» пункта 10 методики), выявлена проблема, требующая корректировки законодательства Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 10 статьи 2 Федерального закона № 138-ФЗ распространителем лотерей является лицо, заключившее договор на распространение (реализацию, выдачу) лотерейных билетов, лотерейных квитанций, электронных лотерейных билетов, прием лотерейных ставок среди участников лотереи, выплату, передачу или предоставление выигрышей участникам лотереи. Соответственно распространителем лотерей может быть как юридическое лицо, так и индивидуальный предприниматель или физическое лицо, не являющееся индивидуальным предпринимателем.

Вместе с тем согласно статье 5 и пункту 4 части 1 статьи 6 Федерального закона № 115-ФЗ организациям, осуществляющим операции с денежными средствами или иным имуществом, относятся в том числе организации, содержащие тотализаторы и букмекерские конторы, а также организующие и проводящие лотереи, тотализаторы (взаимное пари) и иные основанные на риске игры. При этом получение денежных средств в виде платы за участие в лотерее, тотализаторе (взаимном пари) и иных основанных на риске играх и выплата денежных средств в виде выигрыша, полученного от участия в указанных играх, являются операциями с денежными средствами или иным имуществом, подлежащими обязательному контролю.

Таким образом, Федеральный закон № 115-ФЗ не позволяет распространить на индивидуальных предпринимателей и физических лиц, являющихся распространителями лотерей, права и обязанности, возложенные на юридических лиц, осуществляющих аналогичную по содержанию деятельность.

В связи с этим планируется поручить Росфинмониторингу совместно с Минфином России и иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти представить в Правительство Российской Федерации предложения по внесению изменений в законодательство Российской Федерации, направленных на совершенствование порядка организации и проведения азартных игр и лотерей в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (пункт 13 приложения № 13).

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

Организация исполнения исполнительных документов, предусматривающих обращение взыскания на средства казенных, бюджетных и автономных учреждений

В соответствии с пунктом 14 плана мониторинга Казначейством России проведен мониторинг правоприменения в сфере действия БК РФ, Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – Федеральный закон № 83-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принят один федеральный закон, необходимость принятия которого связана с реализацией положений БК РФ и Федерального закона № 83-ФЗ (приложение № 6).

Во всех случаях, установленных БК РФ и Федеральным законом № 83-ФЗ, приняты необходимые акты Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти по вопросам организации исполнения исполнительных документов, предусматривающих обращение

взыскания на средства казенных, бюджетных и автономных учреждений.

Справочно: В 2015 году в органах Казначейства России находилось на исполнении 224522 исполнительных документа, предусматривающих взыскание денежных средств с казенных (бюджетных, автономных) учреждений, из них 220940 исполнительных документов, предусматривающих единовременные выплаты на сумму 40720167 тыс. рублей, и 3582 – периодические выплаты.

Исполнено в 2015 году 198494 исполнительных документа на сумму 28193100 тыс. рублей, из них 195014 предусматривающих единовременные выплаты на сумму 27382252 тыс. рублей, 3480 – периодические выплаты на сумму 810848 тыс. рублей. Процент исполнения исполнительных документов составил 88,4 процента.

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) в сфере действия БК РФ выявлены правоотношения, требующие законодательного урегулирования.

В соответствии с Порядком кассового обслуживания исполнения бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утвержденным приказом Казначейства России от 17 июня 2013 г. № 6н (зарегистрирован Минюстом России 31 июля 2013 г., № 29219), с 1 января 2014 г. кассовое обслуживание исполнения бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов осуществляется территориальными органами Казначейства России.

После перехода государственных внебюджетных фондов на обслуживание в органы Казначейства России исполнение судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов государственных внебюджетных фондов, в соответствии с Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – Федеральный закон № 229-ФЗ) стало затруднительным, так как судебный пристав-исполнитель не может в полном объеме применить процедуры, предусмотренные Федеральным законом № 229-ФЗ (обращение взыскания на средства должника в кредитной организации и др.).

В связи с этим предлагается в БК РФ установить порядок исполнения органами Казначейства России судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов государственных внебюджетных фондов.

В настоящее время исполнение исполнительных документов казенным учреждением осуществляется путем расходования средств на открытом ему в органе Казначейства России лицевом счете, на котором в том числе учитываются средства по целевым межбюджетным трансфертам, призванным обеспечить своевременное и адресное исполнение публичных обязательств (к примеру, субвенции на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, трансферты на реализацию отдельных полномочий в области лекарственного обеспечения и др.).

Вместе с тем исполнение публичных обязательств, для реализации которых учтены межбюджетные трансферты на лицевом счете получателя бюджетных средств, не должно ставиться в зависимость от исполнения казенным учреждением исполнительного документа. При этом БК РФ не содержит положений, позволяющих не приостанавливать операции на лицевом счете получателя бюджетных средств в части межбюджетных трансфертов.

Для решения указанного вопроса предлагается внести изменения в БК РФ, согласно которым исполнительный документ не подлежит принятию к лицевому счету, предназначенному исключительно для учета межбюджетных трансфертов, а также предусмотреть положения, позволяющие не приостанавливать операции на лицевом счете получателя бюджетных средств в части межбюджетных трансфертов.

БК РФ и Федеральным законом № 83-ФЗ на органы Казначейства России возложены функции по организации исполнения исполнительных листов, судебных приказов и решений налоговых органов.

Между тем судами в соответствии с положениями статей 206 и 211 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, статей 23.1 и 29.10 КоАП РФ по делам об административных правонарушениях выносятся судебные акты, предусматривающие обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, на основании которых исполнительные листы не выдаются, но которые в силу статьи 12 Федерального закона № 229-ФЗ также являются исполнительными документами.

На основании изложенного предлагается в БК РФ предусмотреть положения об организации исполнения органами Казначейства России, финансовыми органами субъекта Российской Федерации (муниципального образования) судебных актов по делам об административных правонарушениях.

В органы Казначейства России поступают исполнительные документы, обязывающие казенное учреждение как администратора доходов соответствующего бюджета возвратить ранее уплаченные, излишне взысканные денежные средства из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Согласно статьям 242³ – 242⁵ БК РФ исполнение должником исполнительного документа осуществляется путем представления платежного документа на перечисление средств. При этом БК РФ не содержит положений, регламентирующих процедуру исполнения указанных судебных актов путем списания средств с лицевого счета.

Для решения указанной проблемы предлагается в БК РФ установить порядок исполнения судебных актов, предусматривающих возврат денежных средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Указанные предложения, направленные на устранение выявленных проблем, учтены в разрабатываемом Минфином России проекте новой редакции БК РФ (пункт 22 приложения № 11).

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

Управление федеральным имуществом

В соответствии с пунктом 15 плана мониторинга Минэкономразвития России, Росимуществом и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия федеральных законов от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Федеральный закон № 178-ФЗ), от 30 ноября 2010 г. № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности» (далее – Федеральный закон № 327-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 4 федеральных закона, а также 7 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана в том числе с реализацией Федерального закона № 178-ФЗ и Федерального закона № 327-ФЗ (приложение № 6).

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано одно положение постановления Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2011 г. № 1131 «О некоторых полномочиях Министерства экономического развития Российской Федерации» и одно положение постановления Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2015 г. № 1041 «О порядке реализации имущества, обращенного в собственность государства, и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 909» (приложение № 10).

Анализ правоприменительной практики в указанной сфере правоотношений выявил необходимость приведения в соответствие с ГК РФ и Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 180-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» целого ряда постановлений Правительства Российской Федерации: от 9 июля 2002 г. № 512 «Об утверждении Правил подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества», от 22 июля 2002 г. № 549 «Об утверждении Положений об организации продажи государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения и без объявления цены», от 12 августа 2002 г. № 585 «Об утверждении Положения об организации продажи государственного или муниципального имущества на аукционе и Положения об организации продажи находящихся в государственной или муниципальной собственности акций акционерных обществ на специализированном аукционе», от 26 декабря 2005 г. № 806 «Об утверждении Правил разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и внесении изменений в Правила подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества», от 27 августа 2012 г. № 860 «Об организации и проведении продажи государственного или муниципального имущества в электронной форме» в части организационно-правовой формы юридических лиц, перевода информационного обеспечения приватизации государственного и муниципального имущества в электронный формат, сокращения срока проведения продажи имущества до 3 рабочих дней со дня признания претендентов участниками продажи, сокращения срока заключения договора купли-продажи имущества до 5 рабо-

чих дней со дня подведения итогов продажи, увеличения задатка для участия в продаже имущества с 10 до 20 процентов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2016 г. № 423 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» в указанные постановления Правительства Российской Федерации внесены необходимые изменения.

В целях установления особенностей проведения конкурса в отношении объектов культурного наследия, включенных в реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, в том числе находящихся в неудовлетворительном состоянии, а также приведения норм Положения о проведении конкурса по продаже государственного или муниципального имущества, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 584 «Об утверждении Положения о проведении конкурса по продаже государственного или муниципального имущества», в соответствии со статьями 20 и 29 Федерального закона принято постановление Правительства Российской Федерации от 18 июля 2016 г. № 682 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 584».

По результатам анализа правоприменительной практики по показателю коллизии норм права (подпункт «з» пункта 8 методики) выявлено, что постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2011 г. № 325 «О перечне документов, обосновывающих право религиозной организации на получение имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и порядке их выдачи» (далее – постановление № 325) не соответствует Федеральному закону от 22 октября 2014 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 315-ФЗ). В частности, Федеральным законом № 315-ФЗ изменены положения об охранных обязательствах объектов культурного наследия, отменена необходимость подготовки и согласования проекта охранного обязательства пользователем или собственником объекта культурного наследия, включенного в реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации. Однако проект охранного обязательства пользователя и собственника объекта содержится в перечне документов,

обосновывающих право религиозной организации на получение имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2011 г. № 325. На практике непредставление религиозной организацией указанного документа в уполномоченный орган влечет отказ в принятии к рассмотрению соответствующего заявления.

При проведении анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) выявлено, что в настоящее время постановление № 325 предусматривает возможность направления федеральными органами исполнительной власти межведомственного запроса на документы в случае, если религиозная организация их не представила. На практике передача имущества религиозного значения осуществляется также уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. В связи с этим для обеспечения межведомственного взаимодействия предлагается установить возможность для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления запрашивать отдельные документы, обосновывающие право религиозной организации на получение имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Для урегулирования указанных вопросов Минэкономразвития России разрабатывается проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2011 г. № 325 «О перечне документов, обосновывающих право религиозной организации на получение имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и порядке их выдачи» (пункт 10 приложения № 12).

Федеральным законом № 178-ФЗ не регламентирован вопрос ведения реестра недобросовестных участников продажи государственного и муниципального имущества. Вместе с тем в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации (статья 39¹²) ведется реестр в отношении недобросовестных участников аукциона по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо аукциона на

право заключения договора аренды земельного участка. В связи с этим и в целях усовершенствования процесса приватизации государственного и муниципального имущества планируется поручить Минэкономразвития России с учетом анализа правоприменительной практики представить в Правительство Российской Федерации предложения о необходимости ведения реестра недобросовестных участников продажи государственного и муниципального имущества и корректировки законодательства Российской Федерации (пункт 14 приложения № 13).

При изучении практики применения Федерального закона № 327-ФЗ по показателю несоблюдения пределов компетенции органа государственной власти, государственных органов и организаций при издании нормативного правового акта (подпункт «в» пункта 8 методики) установлено, что приказ Минэкономразвития России от 3 марта 2014 г. № 102 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральным агентством по управлению государственным имуществом государственной услуги по предоставлению религиозным организациям в собственность или безвозмездное пользование федерального имущества религиозного назначения, а также федерального имущества, соответствующего критериям, установленным частью 3 статьи 5 и (или) частью 1 статьи 12 Федерального закона от 30 ноября 2010 г. № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной и муниципальной собственности» (зарегистрирован Минюстом России 13 августа 2014 г., № 33572), которым утверждена форма заявления о предоставлении религиозной организации в собственность или безвозмездное пользование имущества, издан с превышением пределов компетенции федерального органа исполнительной власти, так как частью 1 статьи 6 Федерального закона № 327-ФЗ предусмотрена произвольная форма такого заявления. Минэкономразвития России разрабатывается проект приказа, направленный на приведение положений названного приказа в соответствие с законодательством Российской Федерации.

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

REPORT ON THE RESULTS OF MONITORING OF LAW ENFORCEMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION FOR 2015

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

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: 10.21681/2226-0692-2016-4-77-106

Приложения 1–14 к докладу размещены на сайте www.monitoringlaw.ru

НАД НОМЕРОМ РАБОТАЛИ:

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

Отпечатано в РИО НЦПИ при Минюсте России
Формат 60x90/8 Печать цветная цифровая
Общий тираж 100 экз. Цена свободная
Подписано в печать 15.12.2016 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

независимых рецензентов в целом. Окончательное редакторское решение и причины его вынесения сообщаются авторам.

ЭТИКА АВТОРСТВА НАУЧНЫХ ПУБЛИКАЦИЙ

Авторы публикаций:

- должны гарантировать, что в список авторов включены только лица, внесшие значительный вклад в работу, а также что заслуживающие авторство исследователи не исключены из списка авторов;
- должны дать согласие на внесение их в список авторов и должны одобрить любые изменения в списке авторов, включая тех лиц, которые по каким-то причинам исключаются из списка соавторов;
- обязаны незамедлительно уведомлять Редакцию в случае обнаружения ошибки в любой поданной ими на публикацию, принятой для публикации или уже опубликованной работе;
- не вправе копировать из других публикаций ссылки на работы, с которыми они сами не ознакомились; цитаты и ссылки на другие работы должны быть точными, обращаясь, прежде всего к первоисточнику, и оформленными в соответствии с предъявляемыми требованиями;
- необходимо указывать авторство данных, текста, рисунков и идей, которые автор получил из других источников - они не должны представляться, как принадлежащие автору публикации; прямые цитаты из работ других исследователей должны выделяться кавычками и соответствующей ссылкой;
- материалы, защищенные авторским правом (например, таблицы, цифры или крупные цитаты), могут воспроизводиться только с разрешения их владельцев.

ЭТИКА РЕЦЕНЗИРОВАНИЯ НАУЧНЫХ ПУБЛИКАЦИЙ

1. Редакция гарантирует проведение независимого рецензирования материалов способом, позволяющим обеспечить честность и объективность высказывания относительно научной ценности предполагаемой к публикации статьи.
2. В соответствии с политикой журнала Редакция устанавливает процедуру проведения рецензирования представленных к опубликованию материалов.
3. Редакция оставляет за собой право отклонить материал без проведения независимого рецензирования в случае, если он будет сочтен низкокачественным или неподходящим для читателей журнала. Данное решение принимается честно и беспристрастно с учетом редакционной политики журнала.
4. Редакция пользуется услугами независимых рецензентов в отношении материалов, рассматриваемых для публикации, путем выбора лиц, имеющих достаточный опыт и не имеющих конфликта интересов.
5. В случае если со стороны рецензентов поднимается вопрос в отношении достоверности данных или целесообразности публикации научной работы, Редакция предоставляет автору возможность ответить на поставленные вопросы.
6. Редакция обеспечивает конфиденциальность материала авторов, а также сохраняет конфиденциальность личных данных рецензентов.
7. Редакция никому не сообщает статус материала в журнале, кроме авторов.

ЭТИКА РЕДАКТИРОВАНИЯ НАУЧНЫХ ПУБЛИКАЦИЙ

1. Редакция принимает решение по принятию или отклонению публикаций свободно в соответствии с научным видением журнала, никто не вправе оказывать давление на редакцию.
2. Все редакционные требования размещены в информационных материалах для авторов на сайте журнала www.monitoringlaw.ru.
3. В целях обеспечения достоверности публикуемых данных путем внесения поправок при обнаружении бесспорных ошибок в работе предусматривается возможность в кратчайшие сроки внести соответствующие поправки или исправить опечатки.
4. Редакция обязуется реагировать на все заявления или подозрения в неправомерном поведении в отношении проведенного исследования или публикации, исходящие от читателей, рецензентов или иных лиц.
5. Конфликты интересов редактора должны оглашаться публично. Редакторы не должны принимать решения в отношении материалов, в связи с которыми они имеют конфликт интересов.