

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,  
доктор философских наук, профессор  
**Рыбаков Олег Юрьевич**

Шеф-редактор  
**Григорий Иванович Макаренко**

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

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

Отпечатано в РИО ФБУ НЦПИ при Минюсте России  
Печать цветная цифровая  
Подписано в печать 25.10.2018  
Тираж 100 экз. Цена свободная

Адрес редакции:  
125437, Москва, Михалковская ул.,  
65, к.1  
Телефон: +7-495-539-2529  
E-mail: [monitorlaw@yandex.com](mailto:monitorlaw@yandex.com)  
Требования, предъявляемые к рукописям,  
размещены на сайте журнала  
<http://uzulo.su/mon-prav>

## СОДЕРЖАНИЕ

### Уголовное право и криминология

Борьба за уголовное законодательство ..... 4  
*Радченко В. И.*

Антикоррупционное процессуальное законодательство  
субъектов Российской Федерации, регулирующее  
порядок представления сведений об имущественном  
положении отдельных категорий лиц ..... 11  
*Кабанов П. А.*

Мотив и мотивация в генезисе преступного  
поведения ..... 22  
*Курбанов Г. С.*

О необходимости усиления уголовной ответственности  
за нарушение требований сохранения или  
использования объектов культурного наследия . . . . 26  
*Халиков И. А.*

Проблемы квалификации обмана как способа  
совершения мошенничества с использованием  
электронных средств платежа ..... 31  
*Мальшиева Ю. Ю.*

Вопросы ограничения вымогательства от  
насильственного грабежа и разбоя: проблемы  
квалификации ..... 34  
*Челябова З. М.*

### Гражданское право

Развитие законодательства в рамках реализации  
российской правовой политики в сфере поддержки  
материнства и семей с детьми ..... 37  
*Рыбакова О. С.*

Сколько «стоит» бесплатная юридическая  
помощь? ..... 42  
*Чумакова О. В.*

### Бюджетное право

Бюджетный мониторинг: правовой аспект ..... 47  
*Бедоева З. Н.*

### Социальная структура, социальные институты и процессы

Общественные советы при органах власти как субъекты  
компетенции институтов гражданского общества:  
социолого-управленческий аспект ..... 52  
*Щербина М. В.*

### Трибуна молодых учёных

Правовое регулирование городских выборов в Москве  
в 1892–1917 гг. .... 58  
*Савичев А. А.*

### Обзор научных мероприятий

Философия конституционализма: история  
и современность ..... 64  
*Рыбаков О. Ю.*

ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES ..... 66

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

### Юридические науки

БОНДАРЬ Николай Семенович  
ВАСИЛЬЕВА Татьяна Андреевна  
ЗАПОЛЬСКИЙ Сергей Васильевич  
ЗАХАРЦЕВ Сергей Иванович  
ИСАКОВ Владимир Борисович  
КАБАНОВ Павел Александрович  
КОМАРОВА Валентина Викторовна  
КОСТЕННИКОВ Михаил Валерьевич  
МАЦКЕВИЧ Игорь Михайлович  
МЕРКУРЬЕВ Виктор Викторович  
ШАРИХИН Александр Егорович  
АТАГИМОВА Эльмира Исамудиновна  
ДЕМИДОВА-ПЕТРОВА Елизавета Викторовна  
РАДЧЕНКО Владимир Иванович

доктор юридических наук, профессор, г. Санкт-Петербург  
доктор юридических наук, профессор, г. Москва  
доктор юридических наук, профессор, зам. Главного редактора г. Москва  
доктор юридических наук, г. Москва  
доктор юридических наук, профессор, г. Москва  
доктор юридических наук, доцент, г. Казань  
доктор юридических наук, профессор, г. Москва  
кандидат юридических наук, г. Москва  
кандидат юридических наук, доцент, г. Казань  
кандидат юридических наук, доцент, г. Москва

### Социологические науки

БАБИНЦЕВ Валентин Павлович  
ИВАНОВ Вилен Николаевич  
КИСЕЛЕВ Александр Георгиевич  
КУБЯКИН Евгений Олегович  
МАРКИН Валерий Васильевич  
МАЛЫШЕВ Михаил Львович  
ПОЛУТИН Сергей Викторович  
УРЖА Ольга Александровна  
РОГОВАЯ Анастасия Владимировна

доктор социологических наук, профессор, г. Белгород  
доктор философских наук, профессор, член-корреспондент РАН, г. Москва  
доктор социологических наук, профессор, г. Москва  
доктор социологических наук, профессор, г. Краснодар  
доктор социологических наук, профессор, зам. Главного редактора г. Москва  
доктор социологических наук, профессор, г. Москва  
доктор социологических наук, профессор, г. Саранск  
доктор социологических наук, профессор, г. Москва  
кандидат социологических наук, г. Москва

### Иностранные члены

КУРБАНОВ Габил Сурхай оглы  
ШАРШУН Виктор Александрович

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

---

## EDITORIAL BOARD

### Legal sciences

Nikolai BONDAR'  
Tat'iana VASIL'EVA  
Sergei ZAPOL'SKII  
Sergei ZAKHARTSEV  
Vladimir ISAKOV  
Pavel KABANOV  
Valentina KOMAROVA  
Mikhail KOSTENNIKOV  
Igor' MATSKEVICH  
Viktor MERKUR'EV  
Aleksandr SHARIKHIN  
Elmira ATAGIMOVA  
Elizaveta DEMIDOVA-PETROVA  
Vladimir RADCHENKO

Doctor of Science (Law), Professor, Saint Petersburg  
Doctor of Science (Law), Professor, Moscow  
Doctor of Science (Law), Professor, Deputy Editor-in-Chief, Moscow  
Doctor of Science (Law), Professor, Moscow  
Doctor of Science (Law), Professor, Moscow  
Doctor of Science (Law), Associate Professor, Kazan  
Doctor of Science (Law), Professor, Moscow  
Ph.D. (Law), Moscow  
Ph.D. (Law), Associate Professor, Kazan  
Ph.D. (Law), Associate Professor, Moscow

### Sociological sciences

Valentin BABINTSEV  
Vilen IVANOV  
  
Aleksandr KISELEV  
Evgenii KUBIAKIN  
Valerii MARKIN  
Mikhail MALYSHEV  
Sergei POLUTIN  
Ol'ga URZHA  
Anastasiia ROGOVAIA

Doctor of Science (Sociology), Professor, Belgorod  
Doctor of Science (Philosophy), Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Moscow  
  
Doctor of Science (Sociology), Professor, Moscow  
Doctor of Science (Sociology), Professor, Krasnodar  
Doctor of Science (Sociology), Professor, Deputy Editor-in-Chief, Moscow  
Doctor of Science (Sociology), Professor, Moscow  
Doctor of Science (Sociology), Professor, Saransk  
Doctor of Science (Sociology), Professor, Moscow  
Ph.D. (Sociology), Moscow

### Foreign Members

Habil QURBANOV  
Viktor SHARSHUN

Doctor of Science (Law), Professor, Baku, Republic of Azerbaijan  
Ph.D. (Law), Minsk, Republic of Belarus

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

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

Approved for print on the 28th of May 2018

Editor-in-Chief:

Doctor of Science (Law, Philosophy), Professor

**Oleg Rybakov**

Managing Editor:

**Grigoriy Makarenko**

**Founder and publisher:**

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

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

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

Printed in digital colour. Approved for print on the 25.10.2018.  
Number of items printed: 100. Free price.

Postal address:

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

Telephone: +7 (495) 539-25-29

E-mail: [monitorlaw@yandex.com](mailto:monitorlaw@yandex.com)

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

<http://uzulo.su/mon-prav>

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

## СОДЕРЖАНИЕ

### **Criminal law and criminology**

**The struggle for criminal law reform** . . . . . 4  
*V. Radchenko*

**Anti-corruption procedural laws of subjects of the Russian  
Federation regulating the procedure for submitting assets  
details information for certain categories of persons** . . . . . 11  
*P. Kabanov*

**Motives and motivation in the genesis of criminal  
behaviour** . . . . . 22  
*H. Qurbanov*

**On the need to strengthen criminal liability for violating  
the requirements for the preservation or use of cultural  
heritage** . . . . . 27  
*I. Khalikov*

**Problems of qualifying deceit as a way of committing fraud  
using electronic means of payment** . . . . . 32  
*Iu. Malysheva*

**Issues of distinguishing between extortion, violent robbery,  
and dangerous robbery: problems of qualification** . . . . . 35  
*Z. Cheliabova*

### **Civil law**

**Development of laws within the framework of  
implementing Russia’s legal policy in the sphere of support  
for motherhood and families with children** . . . . . 38  
*O. Rybakova*

**What is the ‘price’ of free legal aid?** . . . . . 43  
*O. Chumakova*

### **Budget law**

**Budget monitoring: the legal aspect** . . . . . 48  
*Z. Bedoeva*

### **Social structure, social institutions and processes**

**Public councils under government authorities as subjects  
of competence of civil society institutions: the sociological  
and management aspect** . . . . . 53  
*M. Shcherbina*

### **Young researchers forum**

**Legal regulation of city elections in Moscow  
in 1892–1917** . . . . . 59  
*A. Savichev*

### **Overview of academic events**

**Philosophy of constitutionalism: history and modern times  
(an overview)** . . . . . 65  
*O. Rybakov*

**ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES** . . . . . 67

# Борьба за уголовное законодательство

Радченко В. И.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** уголовное право, гуманизация, нормы кодекса, репрессии, административное наказание, максимальные санкции, квалифицирующие признаки, преюдиция.

**Аннотация (от редакции).** В дискуссионной статье известного специалиста, много лет проработавшего в Верховном Суде Российской Федерации во времена наибольших изменений законодательства страны, поднимаются глубокие и актуальные вопросы гуманизации уголовного законодательства, предлагаются конкретные предложения, учитывающие как советский опыт, так и практики западных стран. Автор считает, что назрело время новой разработки, или, как минимум, глубокой переработки уголовного кодекса Российской Федерации.

DOI: 10.21681/2226-0592-2018-4-04-10

## «Гуманисты» и «крестоносцы»

На протяжении всей истории новой России уголовное право было объектом борьбы двух лагерей ученых-юристов, политиков, политологов и других деятелей, так или иначе причастных к формированию норм Уголовного кодекса. Одни из них выступали за гуманизацию законов, регулирующих уголовную ответственность и практику наказания (назовем их условно «гуманисты»). Другие считали, что лучшее средство борьбы с преступностью заключается в наращивании репрессий (назовем их условно «крестоносцы»). К ним примыкало значительное число причастных к законотворчеству специалистов, которые понимали избыточную репрессивность уголовного закона, но испытывали какой-то страх перед решительными шагами по его преодолению.

Работа над новым УК началась еще в СССР, в годы перестройки. Задача перед разработчиками была поставлена простая: разработать закон гораздо более гуманный, чем старый, советский УК РСФСР. Ушел в прошлое Советский Союз, а работа над кодексом продолжалась, но в несколько ином составе его разработчиков. Наконец 24 мая 1996 г. Государственная Дума приняла новый Уголовный кодекс РФ, введенный в действие 1 января 1997 г. «Гуманисты» добились некоторых результатов. Так, в кодексе были закреплены принципы справедливости и гуманизма (ст. 6 и 7 УК), сокращено количество составов, за которые могла быть назначена смертная казнь, за неоконченное преступление наказание было ограничено: при приготовлении к совершению

преступления — половиной максимальной санкции статьи, а при покушении —  $\frac{3}{4}$  максимальной санкции.

Но в остальном новый УК содержал весьма жесткие решения. Максимальный срок лишения свободы при совокупности преступлений составил 25 лет, при совокупности приговоров — 30 лет. Была ликвидирована возможность освободить лицо от уголовной ответственности с привлечением к административной ответственности, с передачей материалов на рассмотрение товарищеского суда, с передачей виновного на поруки трудовому коллективу, а также в отношении несовершеннолетних правонарушителей с передачей на рассмотрение комиссий по делам несовершеннолетних (ст.50 УК РСФСР). Справедливости ради, отметим, что к тому времени и товарищеские суды, и трудовые коллективы как субъекты общественной жизни утратили какое-либо значение, но замены им законодатели не предложили. Санкции многих статей УК стали значительно жестче, в частности, за счет широкого введения квалифицирующих признаков. В новом УК законодатель полностью отказался от административной преюдиции. В результате, закон оказался значительно жестче, чем предыдущий кодекс.

Плоды нового правового регулирования криминальных деяний оказались горькими: в 1997 г. численность тюремного населения превысила миллион человек (1047 тыс.), а в 2000 г. возросло до 1060 тыс.<sup>2</sup>

Россия лидировала в количестве «сидельцев» на 100 000 населения в Европе и мире. «Гуманисты» получили результат, обратный тому, на который рассчитывали. Тревожные показатели привлекли внимание высше-

<sup>2</sup> Здесь и далее сведения о лицах, находящихся в пенитенциарных учреждениях, приведены по официальным данным на сайте ФСИН.

<sup>1</sup> Радченко Владимир Иванович, кандидат юридических наук, доцент, Первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации (в отставке), ведущий научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: radchenko41@yandex.ru

## Половинчатые решения

го руководства страны. В Послании Федеральному собранию Президента Российской Федерации В.В. Путина (2002г) говорилось: «... нам крайне важна гуманизация уголовного законодательства и системы наказаний. Сегодня за преступления небольшой и средней тяжести фактически следуют те же самые санкции, что и за тяжкие. Преступность от этого не уменьшается, а люди только ожесточаются.

Между тем по действующему законодательству у судов есть возможность вместо лишения свободы применять штрафы и другие, более гуманные меры наказания. Однако этой возможностью они пользуются редко. Считаю, что применение наказаний, не связанных с лишением свободы, — там, где это конечно обосновано, там, где есть основание для этого, — должно стать широкой судебной практикой. Наша главная цель — и об этом мы много раз говорили, все об этом хорошо знают — добиться неотвратимости наказания, а не его чрезмерной суровости».<sup>3</sup>

Позднее неоднократно к той же проблеме обращался и Президент Российской Федерации Д.А. Медведев. В ежегодном послании Федеральному собранию Российской Федерации 2008 года он обратил внимание на необходимость модернизации уголовно-правовой политики государства. «Нельзя забывать и о таком принципиальном вопросе, как гуманизация закона и порядка его применения. Судам следует более взвешенно относиться к избранию мер пресечения в виде ареста и к назначению наказаний, связанных с изоляцией от общества. В то же время правоохранительная и судебная системы должны обеспечить действенную защиту прав и интересов лиц, пострадавших от совершенных преступлений».<sup>4</sup> В ежегодном послании Федеральному собранию Российской Федерации 2009 года Президент определил следующие основные направления модернизации уголовного законодательства: «Наше уголовное законодательство, как и практика его применения, должно стать более современным. Уголовное наказание — как на уровне закона, так и на стадии его применения судами — должно быть адекватным совершённому преступлению и, соответственно, лучше защищать интересы общества и интересы потерпевшего. В уголовном законе следует шире использовать так называемую административную прерогативу, то есть привлекать к уголовной ответственности только в случае неоднократного совершения административного правонарушения».<sup>5</sup>

За словами последовали дела. С 1 июля 2002 г. был введен в действие новый КОАП, с принятием которого были декриминализованы многие мелкие деяния. 8 декабря 2003 года были внесены обширные изменения в уголовный кодекс, многие из которых носили либеральный характер, в частности, в статьях об ответственности за хулиганство (ст.213) и кражи (ст.158). Политический заказ, высказанный Президентом, и новые нормативные решения привели к снижению судимости в стране за 2002—2003 годы почти на 40%.

В 2009 году Министерству юстиции было поручено подготовить соответствующие изменения в Уголовный кодекс. Руководить этой работой Министр юстиции В.А. Коновалов предложил мне. Активное участие в разработке проекта закона приняли ректор Российской правовой академии С.И. Герасимов, зав. кафедрой уголовного права и криминологии той же академии профессор Н.Г. Иванов, в части, касающейся законодательства об административных правонарушениях — профессор Б.В. Россинский. За основу нами была взята главная идея «гуманистов»: излишняя жесткость по отношению к нарушителям уголовного закона приводит к негативным социальным последствиям.

За 1992—2009 годы судами осуждено свыше 16 миллионов человек, из них 5 миллионов — к лишению свободы. Кроме того, ежегодно около 50 тысяч человек арестовывались по подозрению в совершении преступлений, а впоследствии освобождались из-под стражи либо в ходе следствия, либо в зале суда в связи с осуждением к наказаниям без лишения свободы или оправданием.

Насыщение общества лицами судимыми, а тем более прошедшими школу «тюремного воспитания», отрицательно сказывается на его социальной структуре, способствуя его криминализации. Судимость, даже без лишения свободы, влияет на будущую гражданскую активность человека, ограничивает его возможности занятия бизнесом, препятствует реализации его способностей во многих сферах трудовой деятельности, а также влияет на воспитание и будущее его детей. Занижение планки, с которой начинается уголовная ответственность, отрицательно сказывается на развитии малого и среднего бизнеса, способствует формированию вокруг него коррупционной среды.

Исторический опыт нашей страны, опыт развитых зарубежных государств свидетельствуют, что уровень судимости и численность «тюремного населения» зависят не столько от объективного состояния правопорядка, сколько от содержания уголовного законодательства и практики его применения судами и правоохранительными органами. Так, после принятия летом 1966 года ЦК КПСС и Президиумом Верховного Совета СССР нормативных актов об усилении борьбы с преступностью, и, особенно, с хулиганством, уже в том же году подскочило число зарегистрированных преступлений, количество осужденных к лишению свободы увеличилось по сравнению с предыдущим годом с 329 тыс. до 491 тыс. человек. Если в период 1961 — 1965 гг. отмечалось устойчивое снижение как преступности, так и судимости, то начиная с 1966 года оба этих показателя постоянно росли вплоть до 1984 года, когда количество осужденных достигло 1 288 тыс. человек, в т. ч. 632 тыс. к лишению свободы.<sup>6</sup>

**Гуманизация уголовного законодательства является необходимостью для постепенного социально-го оздоровления общества.**

<sup>3</sup> Сайт Президента России, 2002 г.

<sup>4</sup> Сайт Президента России, 2008 г.

<sup>5</sup> Там же, 2009 г.

<sup>6</sup> Здесь и далее сведения о судимости приведены из официального сайта Судебного департамента при Верховном Суде РФ.

Обширное применение государством уголовной репрессии в виде лишения свободы за преступления, не представляющие существенной (а иногда и реальной) общественной опасности, давая гипотетический эффект от временной изоляции правонарушителя, одновременно влечет длительные, негативные в целом для страны, последствия. У лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, меняются нравственные установки, происходят личностные изменения и иные психологические и психические деформации, осужденные утрачивают социальные и семейные связи, их социальная адаптация после освобождения крайне затруднена. В результате страна лишается части демографически, экономически и социально активного населения, меняется социальная структура общества, экономика несет заметные потери, в том числе в связи с «временным выбытием» трудоспособного населения, которое приходится содержать за счет бюджета.

Идея об ужесточении уголовного законодательства и усилении репрессивной практики правоохранительных органов и судов как эффективном средстве уменьшения криминогенности общества не подтверждается никакими объективными данными, является ошибочной и наносит стране существенный экономический и социальный вред.

Необходимость модернизации современного уголовного законодательства в экономической сфере продиктована как его очевидной неэффективностью и чрезмерной репрессивностью, так и осознанием современным российским обществом того факта, что сложившееся определение границ легального правопорядка в сфере экономики и практика применения уголовного закона ограничивают конституционно гарантированную свободу экономической деятельности и тормозят экономическое развитие страны.

Главные недостатки Уголовного кодекса в этом отношении состоят в следующем.

Основная цель уголовного закона — защита человеческой жизни. Однако санкции статей УК выстроены таким образом, что не понятно, что является для законодателя более ценным — жизнь и здоровье человека или преследование недобросовестных предпринимателей либо охрана имущественных ценностей. Сегодня, благодаря статье 174.1 УК (Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенного лицом в результате совершения им преступления), предприниматель, совершивший экономическое преступление, может быть наказан по совокупности преступлений строже, чем лицо, совершившее умышленное убийство при отягчающих обстоятельствах. Еще страшнее для бизнесмена оказаться привлеченным по ст. 210 УК (Организация преступного сообщества (преступной организации)).

Карательный уклон УК проявляется в непомерно высоких санкциях статей, в том числе в высоких нижних порогах санкций. Завышенные верхние пределы санкций относят к категориям тяжких и особо тяжких преступлений деяния, которые, по сути, таковыми не являются.

Несоблюдение в УК принципа экономии уголовной репрессии привело к тому, что в Общей части УК заложен один из самых высоких в Европе предел исчислимого срока наказания в виде лишения свободы — 25 лет, в то время как в РСФСР он равнялся 15 годам. Представляется, что законодатель мог бы более активно использовать санкцию в виде лишения свободы на срок до одного года. Широкое применение квалифицирующих признаков (в частности, совершение деяния группой по предварительному сговору либо организованной преступной группой) нередко носит необоснованный характер, усугубляя ответственность до пределов, явно не соответствующих общественной опасности деяния. Уголовный кодекс РФ страдает рядом противоречий системного порядка, несбалансированностью санкций за различные преступления, несоответствием между реальной общественной опасностью многих деяний и завышенной мерой ответственности за их совершение. Кроме того, уголовный закон в ряде случаев ориентирован на чрезмерную криминализацию гражданско-правовых отношений, уголовная ответственность за которые представляется излишней и необоснованной. Особенно широко и явно такая необоснованная (искусственная) криминализация проявляется в установлении уголовной ответственности за деяния в сфере экономики.

По этой причине, а также ввиду особенностей российского правоприменения, количество заключенных в местах лишения свободы после 1.08.2010 составило 843,2 тыс. человек (более половины процента общего населения страны). Численность заключенных в местах лишения свободы в России в расчете на 100 тыс. населения составляла в 2010г. 594 человека, что многократно превышает соответствующее количество заключенных в развитых государствах (кроме США). После мероприятий 2009—2011 годов по гуманизации уголовного законодательства и некоторого изменения вектора судебной практики в направлении более взвешенного подхода к назначению наказания, «тюремное население» в России сократилось в 2017 г. до 575 тыс., а на 100 000 населения до 400 чел.

Гуманизация уголовного законодательства и практики его применения, а также отказ от чрезмерной и обширной уголовной репрессии продолжает оставаться насущной экономической и социальной потребностью страны.

Содержание экономического блока УК необоснованно криминализировало многие аспекты предпринимательства, тормозит развитие экономики, порождает коррупцию.

Эти и другие дефекты правового регулирования уголовной ответственности привели к тому, что уголовное законодательство оказалось несбалансированным с общественными реалиями, способствует завышенному применению уголовной репрессии, что в свою очередь привело к избыточной численности тюремного населения со всеми вытекающими отсюда проблемами социального и экономического характера.

Для судебной практики по уголовным делам первого десятилетия XXI века характерно назначение чрезмерно длительных сроков лишения свободы. Это, среди

прочего, связано с тем, что законодатель установил по многим составам преступлений несоразмерно высокие минимальные пределы санкций. Такое состояние уголовного закона привело к назначению судами наказаний, не соответствующих общественной опасности деяний и личности правонарушителя.

Представлялось правильным в тех случаях, когда преступление не связано с умышленным лишением человека жизни, назначать окончательное наказание в пределах наиболее строгого из входящих в совокупность наказаний.

**Нами были разработаны предложения, которые можно сгруппировать по следующим направлениям:**

1. В Общую часть УК предлагается включить новеллы в статьи 3 и 14, регулирующие порядок толкования уголовных норм и квалификации деяний в качестве преступления, с тем чтобы исключить возможность расширительного толкования уголовного закона. Целью данных новелл является недопущение необоснованной (искусственной) криминализации легальных отношений, присущей, прежде всего, практике «заказных» уголовных дел. Частично данные новеллы основаны на опыте норм, имеющих в уголовно-процессуальном и налоговом законодательстве.

2. В Общей части УК в целях сокращения применения наказания в виде лишения свободы предлагается предусмотреть возможность назначения исправительных работ не только для лиц, имеющих основное место работы, но и для тех, кто такой работы не имеет (статья 50), что позволит более широко применять эту меру наказания вместо лишения свободы. Кроме того, как замену лишению свободы предлагалось ввести принудительные работы в местах, определяемых органами ФСИН, на срок до трех лет. Предложение законодатель принял, но срок установил до пяти лет.

3. Предлагалось снизить максимальный исчислимый срок наказания в виде лишения свободы при совокупности преступлений с 25 до 20 лет лишения свободы. Представляется, что при наличии пожизненного лишения свободы нецелесообразно назначение исчислимого срока наказания свыше 20 лет с точки зрения последующей социальной адаптации осужденного. Следует также иметь в виду, что такой срок по УК РСФСР, действовавшему до принятия нынешнего Уголовного кодекса, составлял 15 лет, по действующему уголовному законодательству Украины и ФРГ составляет 15 лет, Швеции — 14 лет, Австрии — 20 лет и т.д. К сожалению, предложение осталось благим пожеланием.

4. В законопроекте содержались нормы, направленные на введение более разумного и гуманного порядка исчисления размера наказания при совокупности преступлений (части вторая и третья статьи 69 УК). В частности, если в совокупность не входят особо тяжкие преступления, окончательное наказание не может превышать санкции за наиболее тяжкое из совершенных преступлений, как это было в России до принятия действующего Кодекса, или как это установлено, например, уголовным законодательством Белоруссии. Учитывая, что максимальные санкции за так называемые тяжкие преступления составляют от 6 до 10 лет, представляет-

ся, что такой срок вполне достаточен для исправления осужденного даже при совершении нескольких преступлений, поскольку эти деяния не связаны с лишением жизни человека и другими особо опасными последствиями. Если же в совокупность входит особо тяжкое преступление, то срок наказания по совокупности может превышать санкцию за наиболее тяжкое преступление на четверть. Предложение было отклонено.

5. Для устранения противоречий в УК, касающихся определения размера наказания при приготовлении к преступлению или при покушении на его совершение, предложены изменения в статье 66 УК. Для этого предлагалось предусмотреть соответствующее сокращение не только максимальных, но и минимальных пределов санкций статей УК при приготовлении к преступлению и покушении на его совершение. Предложение также не было поддержано.

6. Законопроект предусматривал исключение из УК ряда составов общественно вредных деяний, не представляющих существенной опасности для правопорядка, с установлением за них административной ответственности. К ним относятся: нарушение авторских и смежных прав (часть 1 статьи 146); присвоение или растрата (часть 1 статьи 160); причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием при отсутствии признаков хищения (часть 1 статьи 165); незаконное предпринимательство (статья 171); производство, приобретение, хранение, перевозка или сбыт немаркированных товаров и продукции (статья 171.1); незаконная банковская деятельность (статья 172); незаконное получение кредита (статья 176); злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности (статья 177); злостное уклонение от раскрытия или предоставления информации о ценных бумагах (статья 185.1); невозвращение на территорию Российской Федерации предметов художественного, исторического и археологического достояния (статья 190); незаконный оборот драгоценных металлов, природных драгоценных камней или жемчуга (статья 191); нарушение правил сдачи государству драгоценных металлов и драгоценных камней (статья 192);

7. Статью 174.1 УК, устанавливающую ответственность за легализацию (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления, предлагается исключить из уголовного закона, поскольку данная статья нарушает принцип «не дважды за одно», ибо в объективную сторону корыстного преступления входит использование преступником полученных в результате преступления материальных ценностей.

В ряде статей (за исключением преступлений, связанных с посягательством на жизнь человека, наркобизнесом, терроризмом и другими преступлениями против общественной безопасности) предлагалось снизить или вообще исключить нижние пределы санкций, что позволит более дифференцировано подходить к назначению наказания лицам, совершившим преступные деяния при наличии смягчающих наказание обстоятельств, либо в ситуациях случайного стечения обстоятельств. Кроме того, такой подход должен был стимулировать

участников групповых преступлений к сотрудничеству со следствием и судом для изобличения соучастников преступлений. Предложение было реализовано.

8. За счет понижения размеров максимальных санкций предлагалось ряд преступлений перевести из категории большей степени тяжести в категорию меньшей степени тяжести. Такое решение было направлено на обеспечение соответствия ответственности за данные деяния их реальной общественной опасности. Отражением этой идеи стало отнесение к преступлениям небольшой тяжести деяния с максимальной санкцией до 3 лет лишения свободы.

9. Предлагалось внести изменение в законодательство об ответственности за кражи (148 тыс. отбывающих наказание в 2008г. или более 20 процентов от всех заключенных).

Предусматривалось за кражу по части первой статьи 158 назначать лишение свободы только при наличии отягчающих наказание обстоятельств. В санкциях частей 2, 3 и 4 той же статьи предлагалось несколько понизить максимальный размер наказания.

Данные изменения в УК, по нашему мнению, стали бы соответствовать общественной опасности этих деяний и позволили бы сократить численность находящихся в местах лишения свободы за счет лиц, исправление которых возможно без изоляции от общества.

10. Предлагалось по ряду преступлений, в частности, предусмотренных статьей 126 (похищение человека), 127 (незаконное лишение свободы) дифференцировать или усилить ответственность, если деяние повлекло смерть человека. Сегодня санкция части 3 ст. 126 УК предусматривает для участников организованной группы, совершившей похищение, наказание от 8 до 20 лет лишения свободы — независимо от того, жив ли похищенный или наступила его смерть по неосторожности. При такой ситуации у похитителей отсутствует интерес в сохранении жизни похищенного, тем более что, оставшись в живых, он может способствовать их изобличению.

Смягчение санкций частей 1 и 2 статьи 126 УК вызвано тем, что наряду с совершением этого вида преступлений из низменных антиобщественных побуждений, на практике возникают ситуации, когда похищение спровоцировано противоправным поведением потерпевшего. В судебной практике встречались случаи, когда похищения совершались с целью возврата долга, получения оплаты за выполненную работу, возврата похищенного имущества и т.п. Фактически имели место попытки удовлетворить незаконными методами законные требования. Неоднородность мотивов совершения этого вида преступлений требует соответственно различного подхода к наказанию за совершенные деяния.

Кроме того, преследовалась цель сблизить меры наказания по этой статье с мерами наказания по статье 127 УК (незаконное лишение свободы) весьма схожей и по характеру совершенных деяний, и по последствиям, и по степени общественной опасности.

11. Статью 171 УК «Незаконное предпринимательство» предлагается признать утратившей силу, поскольку деяния, предусмотренные ею, были криминализова-

ны при отсутствии типичных уголовно-правовых криминообразующих признаков (обман, насилие, угроза, принуждение, подлог документов) и в качестве основного криминообразующего признака имеют нарушение норм позитивного законодательства, характеризующееся значительным масштабом деятельности (крупный ущерб имущественного характера) или масштабом получения от него дохода (крупный доход). При этом диспозиция статьи основана на приравнении дохода от экономической деятельности к реальному ущербу. Такие признаки не свидетельствуют и не могут свидетельствовать о необходимости для преступления степени общественной опасности деяния. Для предотвращения подобных форм девиантного экономического поведения вполне достаточно наличия административной ответственности. Неуплата налогов с незарегистрированной экономической деятельности подпадает под случаи уголовной ответственности, установленные статьями 198 и 199 УК при наличии их признаков. В случае причинения предпринимательской деятельностью без регистрации реального ущерба, такие деяния будут подпадать под иные статьи УК (например, ст. 238 «Производство, хранение, перевозка либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности»).

В соответствии с ч. 1 ст. 34 Конституции каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. При этом Основной Закон не ставит наличие этого конституционного права в зависимость от государственной регистрации или иной разрешительной процедуры. Таким образом, статья 171 УК представляет собой недопустимый случай установления уголовной ответственности за нарушение процедуры осуществления субъектом принадлежащего ему конституционного права.

12. Статью 174.1 «Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления» предлагалось признать утратившей силу, поскольку она нарушает международное соглашение, участником которой является Россия, а также общепризнанные принципы права.

Статья 174.1 УК предусматривает ответственность за легализацию в отношении лиц, совершивших основное (предикатное) преступление, которые самостоятельно легализуют имущество, приобретенное в результате совершения предикатного преступления.

Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (Страсбург, 8 ноября 1990 г.) ETS 141, участником которой является Российская Федерация, предусматривает, что легализация осуществляется в следующих формах (ст. 6.1):

(а) конверсия или передача имущества, полученного преступным путем, с целью скрыть незаконное происхождение такого имущества или помочь любому лицу, замешанному в совершении основного правонарушения, избежать правовых последствий своих деяний;

(b) утаивание или сокрытие действительной природы, происхождения, местонахождения, размещения или движения такого имущества или прав на него;

(c) приобретение, владение или использование такого имущества.

Российская законодательная и правоприменительная практика традиционно рассматривает указанные действия, как неизбежные действия любого субъекта основного преступления, входящие в содержание этого преступления, что учитывается законодателем при формулировании составов предикатных преступлений и установлении санкций за них.

В частности, по смыслу ч. 5 ст. 33 Уголовного кодекса действия по сокрытию предметов, добытых преступным путем, представляют собой действия, относящиеся к объективной стороне состава предикатного преступления.

Ст. 6.1.b) вышеназванной Конвенции предусматривает, что положения Конвенции применяются ее участниками с учетом своих конституционных принципов и основных концепций своей правовой системы и предусматривает право любого участника Конвенции не устанавливать ответственность за легализацию в отношении лиц, совершивших предикатное правонарушение.

С учетом принципов Конституции Российской Федерации и основных концепций российской правовой системы, ст. 174.1 УК, применяемая исключительно в совокупности с нормами Уголовного кодекса о предикатных преступлениях, представляет собой случай установления двойной уголовной ответственности одного и того же лица за одни и те же действия, что является нарушением общеправового принципа *non bis in idem*, не допускающего вторичное (повторное) привлечение к уголовной ответственности за одно правонарушение.

Ст. 6.2.b) Конвенции ETS 141 предусматривает право любого участника Конвенции не устанавливать ответственность за легализацию в отношении лиц, совершивших предикатное правонарушение.

13. Статью 176 УК «Незаконное получение кредита» предлагалось признать утратившей силу, поскольку она представляет собой норму, дублирующую гражданское законодательство о сделках и устанавливающую уголовную ответственность не за публичный, а за частноправовой деликт. При этом кредитные организации устраняются от деятельности, неразрывно связанной с их ответственностью и рисками как коммерческих организаций, а обязанность совершения таких действий возлагается на государственные органы, действующие за счет бюджета. Данная норма является случаем, когда публично-правовая (уголовная) ответственность устанавливается в пользу бенефициаров (выгодополучателей), чей коммерческий, частноправовой интерес защищается за счет бюджетных средств. Отношения, являющиеся объектом данной статьи, могут охраняться статьей 327 УК «Подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков», законодательством о сделках, а также иным гражданским законодательством, в частности, устанавливающим возможность ликвидации юридического лица по решению суда при грубом или неоднок-

кратном нарушении юридическим лицом законов или иных правовых актов (абз. 2 п. 2 ст. 61 ГК РФ).

20. Статью 177 УК «Злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности» предлагалось признать утратившей силу, поскольку она нарушает международное соглашение, участником которой является Россия, а также частично дублирует ст. 315 УК «Неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта», при этом пределы санкций по статьям 177 и 315 УК совпадают. В соответствии со статьей 1 Протокола N 4 к Конвенции «О защите прав человека и основных свобод» (Рим, 4 ноября 1950 г.)<sup>7</sup> «никто не может быть лишен свободы лишь на том основании, что он не в состоянии выполнить какое-либо договорное обязательство». Погашение кредиторской задолженности является бухгалтерским термином, обозначающим погашение долга, вытекающего из гражданского обязательства (договора). Оплата ценных бумаг является случаем встречного предоставления (исполнения долга) по договорному обязательству.

21. Статью 185.1 УК «Злостное уклонение от раскрытия или предоставления информации, определенной законодательством Российской Федерации о ценных бумагах» предлагалось признать утратившей силу, поскольку она представляет собой норму, дублирующую законодательство об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью, устанавливая уголовную ответственность не за публичный, а за частно-правовой деликт. Уголовная ответственность за такие действия едва ли адекватна степени их общественной опасности. Отношения, являющиеся объектом охраны данной статьи, могут эффективно охраняться корпоративным законодательством, а также иным гражданским законодательством, в частности, устанавливающим возможность ликвидации юридического лица по решению суда при грубом или неоднократном нарушении юридическим лицом законов или иных правовых актов (абз. 2 п. 2 ст. 61 ГК РФ).

Выше перечислены позиции, которые по разным причинам не были приняты. Судьба самого проекта оказалось сложной. Сначала он был направлен на отзыв в правоохранительные органы, Верховный Суд, научные центры, потом дважды обсуждался с их участием в Министерстве юстиции. В результате от многих новелл пришлось отказаться. Острая дискуссия прошла по поводу административной преюдиции. Противники возвращения в уголовный кодекс этого института утверждали, что не может административное правонарушение стать преступлением только потому, что оно совершено повторно. Наши доводы, что государство может за первый случай менее опасного преступления объявить предупреждение в виде наказания в административном порядке, они не воспринимали. Руководство Минюста согласилось с нашими оппонентами, и административная преюдиция была исключена из проекта.

Похожая судьба постигла предложение исключить из части 1 ст. 111 (причинение тяжкого вреда здоровью) признака «опасного для жизни человека», поскольку речь идет о проникающих ранениях, выздоравливание

<sup>7</sup> Бюллетень международных договоров № 3, март 2001 г.

после которых иногда происходит в течении нескольких дней. Преступление отнесено к категории тяжких преступлений. Этот признак появился в УК РСФСР 1960 года, до этого ответственность за тяжкие телесные повреждения наступали только при реальном наступлении тяжких последствий. Нет такого признака и в уголовном законодательстве стран западной Европы (кроме Швейцарии). Не случайно суды подходят к делам по части 1 ст. 111 скорее как к делам о преступлениях средней тяжести. В 2017 г. из 4074 человек, осужденных по этой статье, к лишению свободы приговорено 2034, остальным назначены меры наказания без изоляции от общества. Фактически искусственно завышается количество тяжких преступлений.

После завершения работы над текстом законопроекта, я отошел от этой работы, проект закона был передан в аппарат министерства юстиции, в котором его разделили на несколько законопроектов, последний из которых был принят в 2011 году.

Изменения в уголовном законодательстве и корректировка судебной практики способствовали снижению числа осужденных (до 697 тыс. 2017г.) и тюремного населения (до 575 тыс. 2017г.).

### Нужен ли нам новый УК РФ

В стране сложилась определенная социальная ситуация, которую нужно измерить и понять, что же мы имеем. Россия тратит на репрессии много денег и демографических ресурсов. Чтобы нормально развиваться, нам непозволительно иметь «за решеткой» полмиллиона людей в основном фертильных возрастов на 140 млн населения. Из этого не вытекает, что нужно миловать всех подряд, но следует найти более экономные меры репрессии. На сегодняшний день остается ряд проблем, которые надо решить, чтобы сделать наш кодекс эффективным средством борьбы с преступностью.

1. Надо добиться определенности основных составов преступления. Пока что кодекс так изложен, что многое зависит от усмотрения правоприменителя — и не только по экономическим делам. Например, ст. 210 (Организация преступного сообщества (преступной организации)). Диспозиция статьи изложена так, что в зависимости от настроения и усмотрения следователя субъектами преступлений могут оказаться как воры в законе, так и руководители коммерческих структур, мелкие грешки которых за счет квалифицирующих при-

знаков раздуты до категории тяжких и особо тяжких преступлений.

2. Надо убрать избыточные квалифицирующие признаки. Законодатель пришивает их как пуговицы к основному составу и гонит санкции вверх, за пределы здравого смысла. Это особенно относится к понятию группы лиц. Сегодня ни в теории, ни в практике нет четкого понимания, чем организованная преступная группа отличается от группы лиц, действующих по предварительному сговору. Особенно в свете того, что организованная группа будет и в случае, если лица договорились о совершении единственного преступления. Кстати, в немецком праве есть понятие «принудительная группа» — когда преступление невозможно совершить в одиночку. У нас в таком случае часть первая просто не действует, ответственность начинается сразу с усиленной квалифицирующим признаком санкции.

3. Наш УК содержит целую систему уголовно-правовых предписаний, которые существенно усиливают санкции статей. Это избыток квалифицирующих признаков, рецидив и наше изобретение — обилие категорий преступлений. Когда в президентском законопроекте появилась норма о том, что суд при назначении наказания может снизить категорию преступлений, некоторые ученые-криминалисты возмутились. Между тем отнесение многих составов преступлений к категориям тяжких и особо тяжких носит искусственный характер, это результат пришивания к основному составу, не представляющему повышенной общественной опасности, квалифицирующих признаков. Кстати, в УК РСФСР 1960 г. долгое время вообще не было деления преступлений на категории, только в 1972 году по инициативе МВД была введена статья 7.1 (Понятие тяжкого преступления), введение которой не повлекло серьезных последствий для правоприменительной практики. Деление преступлений на 4 категории по нашему УК влечет серьезные последствия для осужденных при назначении наказания и при его отбытии.

За рубежом нет такого обилия категорий преступлений. В США две категории преступлений — с санкцией до года лишения свободы и все остальные, в ФРГ также две категории и т.п.

Обозначенные выше проблемы нельзя решить локальными изменениями действующего УК. **Речь должна идти если не о новом УК, то, как минимум, о новой редакции уголовного кодекса.**



# Антикоррупционное процессуальное законодательство субъектов Российской Федерации, регулирующее порядок представления сведений об имущественном положении отдельных категорий лиц

Кабанов П. А.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** коррупция, противодействие коррупции, антикоррупционное законодательство, сведения о доходах, сведения о расходах, сведения об имущественном состоянии, антикоррупционный процесс.

**Аннотация.** Цель настоящей работы — разработка одного из направлений теоретических основ российского антикоррупционного процессуального законодательства и внесение предложений по совершенствованию регионального антикоррупционного процессуального законодательства, регулирующего порядок представления сведений об имущественном положении отдельных категорий лиц.

Метод исследования — сравнительный анализ процессуального законодательства субъектов Российской Федерации, регламентирующего порядок представления сведений об имущественном состоянии отдельных категорий лиц.

Полученные результаты. В работе впервые в российской юридической науке исследуется антикоррупционное процессуальное законодательство субъектов Российской Федерации, регламентирующее порядок представления сведений об имущественном состоянии отдельных категорий лиц. Подробно раскрывается содержание этого законодательства с учетом его региональной специфики. Выявлены существенные недостатки в правовом регулировании вопросов представления сведений об имущественном состоянии отдельных категорий лиц и, в целях совершенствования российского регионального антикоррупционного процессуального законодательства, предлагается ряд конкретных мер по совершенствованию регионального антикоррупционного законодательства, регулирующего порядок представления сведений об имущественном положении отдельных категорий лиц.

DOI: [10.21681/2226-0692-2018-4-11-21](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2018-4-11-21)

Противодействие коррупции — целенаправленная многогранная деятельность различных субъектов, включающая в себя применения и использования множество различных по своему предназначению и содержанию инструментов, средств и технологий. В числе широко применяемых инструментов противодействия коррупции, доказавшим со временем свою результативность, является институт декларирования сведений об имущественном положении, который распространяется на широкий круг лиц, обладающих публичными полномочиями.

Обязанность представления сведений об имущественном положении отдельных категорий лиц как эффективная мера противодействия коррупции в органах публичной власти широко распространена во многих странах мира и международных организациях [1, с.85-90; 2, с.4-8]. Не является исключением из этого правила и Российская Федерация, в которой эта обязанность закреплена законодательно для различных категорий лиц. При этом данная обязанность дополнительно указывается в законодательстве, регулирующем: а) вопросы прохождения различных видов государственной и муниципальной службы; б) правовое положение отдель-

ных категорий должностных лиц; в) исполнение трудовых обязанностей различными категориями должностных лиц.

Обилие принимаемых антикоррупционных норм в современном российском обществе, в том числе регулирующих процессуальные вопросы применения базового антикоррупционного законодательства, их противоречивость, правовая неопределенность и невысокое качество юридической техники свидетельствуют о необходимости исследования различных вопросов правового регулирования антикоррупционной процессуальной деятельности. Среди таких вопросов оказываются и проблемы повышения качества правового регулирования процедурных вопросов, представления сведений об имущественном положении отдельных категорий лиц.

Следует отметить, что вопросы представления сведений об имущественном положении отдельных категорий лиц исследовались российскими специалистами различных отраслей науки [3, 29—31; 4, с.9—15; 5, с.73—81; 6, с.67—83; 7, с.7—11; 8, с.18—22; 9, с.31—51; 10, с.262—276; 11, с.25—27; 12, с.20—23; 13, с.5—27; 14, 502—505; 15, 70—73; 16, с.146—153], однако крупных исследований процессуальных аспектов этого вопроса в рамках регионального антикоррупционного процессуального законодательства до настоящего времени не

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

проводилось. Все это свидетельствует не только о научной новизне проведенного исследования, но и его практической значимости.

Цель проведенного исследования — разработка одного из направлений теоретических основ российского антикоррупционного процессуального законодательства и внесение предложений по совершенствованию регионального антикоррупционного процессуального законодательства, регулирующего порядок представления сведений об имущественном положении отдельных категорий лиц.

Объект исследования — общественные отношения, регулирующие процессуальные вопросы представления сведений об имущественном положении отдельных категорий лиц на уровне субъектов Российской Федерации.

Правовой основой и одновременно эмпирической базой проведенного исследования являются 186 региональных законов и региональных и муниципальных подзаконных нормативных правовых актов, в которых закреплены антикоррупционные процессуальные нормы, направленные на правовое регулирование процедурных вопросов, представления сведений об имущественном положении отдельных категорий лиц.

Территориальные и хронологические рамки исследования обусловлены рамками принятия и реализации российского федерального и регионального антикоррупционного процессуального законодательства, регулирующего процедурные вопросы, представления сведений об имущественном положении отдельных категорий лиц.

Временные рамки касаются периода с 1998 года до середины 2018 года, в которые формулировались федеральные, региональные и муниципальные антикоррупционные процессуальные нормы по вопросам правового регулирования процедурных вопросов, представления сведений об имущественном положении отдельных категорий лиц.

Территориальные рамки исследования ограничиваются исключительно территорией Российской Федерации, включая Республику Крым и город федерального значения Севастополь с момента их вхождения в состав Российской Федерации в качестве её субъектов.

## Результаты проведенного исследования

Впервые в Российской Федерации необходимость декларирования имущественного положения отдельных категорий чиновников была закреплена в указе Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина «О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе»<sup>2</sup>, а уже в последующем

<sup>2</sup> О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе: указ Пре-

была воспроизведена в федеральном и региональном законодательстве, регулирующим вопросы прохождения государственной и муниципальной службы. Например, частью 1 статьи 20 Федерального закона о государственной гражданской службе Российской Федерации<sup>3</sup> и частью 1 статьи 15 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» гражданин при поступлении на государственную (муниципальную) службу, а также государственный (муниципальный) служащий ежегодно не позднее 30 апреля, следующего за отчетным, обязан представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В связи с принятием действующего федерального закона «О противодействии коррупции» определение срока предоставления сведений об имущественном положении государственными и муниципальными служащими было делегировано федеральным и региональным органам государственной власти, а также и органам местного самоуправления, которые должны устанавливать их своими подзаконными нормативными правовыми актами<sup>4</sup>. Как следствие, отдельные процедурные вопросы реализации государственной политики противодействия коррупции стали регулироваться федеральными подзаконными нормативными правовыми актами, региональным законодательством, муниципальными и локальными нормативными правовыми актами.

Проведенный нами сравнительно-правовой анализ регионального антикоррупционного процессуального законодательства показал, что в региональных законах, регулирующих порядок прохождения государственной гражданской службы<sup>5</sup> либо порядок предоставления сведений об имущественном состоянии<sup>6</sup>, как правило,

зидента РФ от 15.05.1997 № 484 (в ред. от 25.07.2000 № 1358) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 20. Ст. 2239.

<sup>3</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>4</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»: федеральный закон от 25.12.2008 № 280-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6235.

<sup>5</sup> О государственной гражданской службе Московской области: закон Московской области от 11.02.2005 № 39/2005-ОЗ (в ред. от 22.12.2017 № 228/2017-ОЗ) // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2005. 19 февраля; О государственной гражданской службе Республики Адыгея: закон Республики Адыгея от 04.08.2005 № 352 (в ред. от 29.12.2017 № 117) // Советская Адыгея. 2005. 9 августа; О государственной гражданской службе Республики Бурятия: закон Республики Бурятия от 06.07.2005 № 1225-III (в ред. от 08.12.2017 № 2758-V) // Бурятия. 2005. 7 июля; О государственной гражданской службе Республики Татарстан: закон Республики Татарстан от 16.01.2003 № 3-ЗРТ (в ред. от 23.12.2017 № 98-ЗРТ) // Республика Татарстан. 2005. 29 октября.

<sup>6</sup> О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга, и государственными гражданскими служащими Санкт-Петербурга сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера: закон Санкт-Петербурга от 16.05.2016 № 248-44 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 17.05.2016; О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Республики Хакасия и должностей государственной гражданской службы Республики Хакасия, лицами, замещающими государственные должности Республики

срок предоставления сведений устанавливается ежегодно, до 30 апреля следующего за отчетным года. Хотя в отдельных случаях он законодателем может быть изменен с учетом некоторых региональных особенностей.

В зависимости от региональных предпочтений в законодательстве субъектов Российской Федерации закрепилось положение о том, что форма документа об имущественном положении отдельных категорий лиц, обязанных его представлять устанавливается, уполномоченными на то органами публичной власти. В настоящее время, как правило, такой формой документа выступает бланк справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, утвержденный указом Президента Российской Федерации<sup>7</sup>. Это положение закреплено не только в региональном законодательстве, но и в региональном законодательстве, регулирующем вопросы предоставления сведений об имущественном состоянии отдельных категорий лиц<sup>8</sup>.

Особую ценность для анализа процессуальных особенностей стадии представления сведений об имущественном состоянии отдельных категорий лиц является принятое субъектами Российской Федерации законодательство, регулирующее процедуру их представления. В зависимости от региональных предпочтений правового регулирования процедурных вопросов реализации государственной политики противодействия коррупции можно выделить два вида регионального законодательства: специальное и комплексное. Специальное антикоррупционное процессуальное законодательство регулирует только вопросы представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Комплексное антикоррупционное процессуальное законодательство — это законодательство, которое регулирует не только представление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, но и процедуру проверки этих сведений, а также их обнародование, обработку и хранение.

Проведенное нами исследование показало, что на территории Российской Федерации антикоррупционное процессуальное законодательство, регулирующее порядок представления сведений об имущественном

положении, как правило, носит адресный характер, то есть направлено на определенные категории лиц. Исключением из этого правила было законодательство Смоленской области, в котором устанавливался единый порядок представления сведений об имущественном состоянии для всех должностных лиц<sup>9</sup>. В настоящее время порядок представления сведений об имущественном положении размещается в отраслевых законодательных актах. Специальные законы, регулирующие процедуру представления указанных сведений для отдельных категорий лиц, действуют лишь в небольшом количестве субъектов Российской Федерации. Они касаются предоставления этих сведений:

- ▶ лицами, замещающими государственные должности субъектов Российской Федерации (Санкт-Петербург, Курская и Тульская области);
- ▶ государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации (Санкт-Петербург и Волгоградская область);
- ▶ депутатами законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации (Камчатский край);
- ▶ руководителями государственных учреждений субъектов Российской Федерации (Санкт-Петербург и Астраханская область);
- ▶ одновременно лицами, замещающими государственные должности субъектов Российской Федерации и государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации (Пермский край);
- ▶ лицами, замещающими муниципальные должности (Республика Татарстан, Краснодарский край, Московская, Курганская, Смоленская и Ивановская области и Санкт-Петербург);
- ▶ претендентами на занятие перечисленных выше должностей.

Комплексные антикоррупционные законы, регулирующие процедурные вопросы предоставления упомянутых выше сведений и проверки их полноты и достоверности, региональными законодательными органами были приняты в таких субъектах Российской Федерации, как Республика Адыгея<sup>10</sup>, Республика Ал-

Хакасия, и государственными гражданскими служащими Республики Хакасия сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера: закон Республики Хакасия от 28.12.2009 № 151-ЗРХ (в ред. от 20.12.2017 № 102-ЗРХ) // Вестник Хакасии. 2009. 31 декабря.

<sup>7</sup> Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации: указ Президента РФ от 23.06.2014 (в ред. от 09.10.2017 № 460) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (часть II). Ст. 3520; О представлении атаманами войсковых казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о внесении изменения в форму справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 г. № 460: указ Президента РФ от 09.10.2017 № 472 // Собрание законодательства РФ. 2017. № 42. Ст. 6137.

<sup>8</sup> О внесении изменений в Закон города Москвы от 17 декабря 2014 года № 64 «О мерах по противодействию коррупции в городе Москве»: закон г. Москвы от 29.11.2017 № 53 // Ведомости Московской городской Думы. 2017. № 11. Ст. 209.

<sup>9</sup> О порядке представления сведений о доходах и имуществе лицами, замещающими областные государственные должности Смоленской области, областными государственными служащими, лицами, замещающими выборные муниципальные должности в органах местного самоуправления Смоленской области, и муниципальными служащими Смоленской области: закон Смоленской области от 05.03.1998 № 4-з (в ред. от 24.04.1998 № 12-з) // Вестник Смоленской областной Думы. 1998. № 2. С. 54. (Утратил силу в связи с принятием закона Смоленской области от 08.11.2006 № 122-з).

<sup>10</sup> О порядке представления Главе Республики Адыгея сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности, лицами, замещающими муниципальные должности, и порядке проверки достоверности и полноты представляемых ими сведений: закон Республики Адыгея от 03.08.2017 № 80 // Советская Адыгея. 2017. 5 августа.

тай<sup>11</sup>, Республика Ингушетия<sup>12</sup>, Республика Крым<sup>13</sup>, Карачаево-Черкесская Республика<sup>14</sup>, Республика Северная Осетия — Алания<sup>15</sup>, Кабардино-Балкарская Республика<sup>16</sup>, Республика Марий-Эл<sup>17</sup>, Удмуртская Республика<sup>18</sup>,

Чувашская Республика<sup>19</sup>, Чеченская Республика<sup>20</sup>, Республика Хакасия<sup>21</sup>, Республика Тыва<sup>22</sup>, Республика Саха (Якутия)<sup>23</sup>, Республика Дагестан<sup>24</sup>, Белгородская<sup>25</sup>, Вол-

<sup>11</sup> О порядке представления гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности в Республике Алтай, должности главы местной администрации по контракту, и лицами, замещающими указанные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и порядке проверки достоверности и полноты указанных сведений: закон Республики Алтай от 29.09.2017 № 42-РЗ // Официальный портал Республики Алтай <http://www.altai-republic.ru>, 29.09.2017.

<sup>12</sup> О порядке представления гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности, и лицами, замещающими муниципальные должности, сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, порядке проверки достоверности и полноты указанных сведений: закон Республики Ингушетия от 05.12.2017 № 49-РЗ // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 07.12.2017

<sup>13</sup> О порядке представления гражданами, претендующими на замещение должности главы местной администрации по контракту, муниципальной должности, лицами, замещающими указанные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверки достоверности и полноты указанных сведений: закон Республики Крым от 14.03.2018 № 479-ЗРК/2018

<sup>14</sup> О порядке представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лицами, замещающими отдельные муниципальные должности и отдельные должности муниципальной службы, и проверки их полноты и достоверности: закон Карачаево-Черкесской Республики от 04.05.2017 № 15-РЗ // Официальный интернет-портал правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 04.05.2017.

<sup>15</sup> О порядке представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение должности главы местной администрации по контракту, муниципальной должности, лицами, замещающими указанные должности, проверки достоверности и полноты указанных сведений: закон Республики Северная Осетия-Алания от 18.06.2018 № 37-РЗ // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 25.06.2018.

<sup>16</sup> О порядке представления гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности, должности главы местной администрации по контракту, и лицами, замещающими муниципальные должности, должности глав местных администраций по контракту, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции, и проверки достоверности и полноты таких сведений: закон Кабардино-Балкарской Республики от 09.01.2018 № 2-РЗ // Официальная Кабардино-Балкария. 2018. 12 января.

<sup>17</sup> О представлении гражданином, претендующим на замещение муниципальной должности, должности главы администрации муниципального образования по контракту, лицами, замещающими указанные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверке достоверности и полноты указанных сведений: закон Республики Марий Эл от 04.08.2017 № 32-З // Официальный интернет-портал Республики Марий Эл <http://www.portal.mari.ru>, 04.08.2017.

<sup>18</sup> О порядке представления гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности, и лицами, замещающими муниципальные должности, сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей, порядке проверки достоверности и полноты указанных сведений: закон Удмуртской Республики от 19.06.2017 № 37-РЗ // Известия Удмуртской Республики. 2017. 23 июня.

<sup>19</sup> О представлении гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности, должности главы местной администрации по контракту, и лицами, замещающими указанные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и проверке достоверности и полноты указанных сведений: закон Чувашской Республики от 29.08.2017 № 46 // Собрание законодательства Чувашской Республики. 2017. № 9. Ст. 815.

<sup>20</sup> О представлении гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности, должности главы местной администрации по контракту, и лицами, замещающими указанные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и проверке достоверности и полноты указанных сведений: закон Чеченской Республики от 19.04.2018 № 10-РЗ // Вести республики. 2018. 21 апреля.

<sup>21</sup> О представлении гражданами, претендующими на замещение муниципальных должностей в Республике Хакасия, и лицами, замещающими муниципальные должности в Республике Хакасия, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о проверке достоверности и полноты указанных сведений: закон Республики Хакасия от 07.12.2017 № 84-ЗРХ // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 12.12.2017.

<sup>22</sup> О порядке представления гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности, должности председателя администрации по контракту, и лицами, замещающими указанные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и порядке проверки достоверности и полноты указанных сведений: закон Республики Тыва от 21.02.2018 № 359-ЗРТ // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 22.02.2018.

<sup>23</sup> О представлении гражданами, претендующими на замещение муниципальных должностей, и лицами, замещающими муниципальные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и проверке достоверности и полноты представленных сведений: закон Республики Саха (Якутия) от 22.11.2017 № 1918-З № 1393-V // Якутские ведомости. 2017. 14 декабря.

<sup>24</sup> О порядке представления гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности в Республике Дагестан, должности главы администрации муниципального образования Республики Дагестан по контракту, и лицами, замещающими указанные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и осуществления проверки достоверности и полноты указанных сведений: закон Республики Дагестан от 29.12.2017 № 109 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.01.2018

<sup>25</sup> О порядке представления гражданами, претендующими на замещение должности главы местной администрации по контракту, муниципальной должности, лицами, замещающими указанные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проведения проверки достоверности и полноты указанных сведений: закон Белгородской области от 09.11.2017 № 202 // Белгородские известия. 2017. 14 ноября.

гоградская<sup>26</sup>, Воронежская<sup>27</sup>, Иркутская<sup>28</sup>, Калужская<sup>29</sup>, Калининградская<sup>30</sup>, Кировская<sup>31</sup>, Курская<sup>32</sup>, Ленинград-

ская<sup>33</sup>, Новгородская<sup>34</sup>, Новосибирская<sup>35</sup>, Оренбургская<sup>36</sup>, Орловская<sup>37</sup>, Рязанская<sup>38</sup>, Саратовская<sup>39</sup> Сахалин-

<sup>26</sup> О порядке представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение отдельных муниципальных должностей и должностей муниципальной службы, и лицами, замещающими такие должности, и порядке проверки достоверности и полноты таких сведений: закон Волгоградской области от 28.06.2017 № 55-ОД // Волгоградская правда. 2017. 7 июля.

<sup>27</sup> О представлении гражданами, претендующими на замещение отдельных муниципальных должностей и должностей муниципальной службы, и лицами, замещающими указанные должности в органах местного самоуправления муниципальных образований Воронежской области, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера: закон Воронежской области от 02.06.2017 № 45-ОЗ (в ред. от 01.12.2017 № 183-ОЗ) // Информационная система «Портал Воронежской области в сети Интернет» <http://www.govvtn.ru>, 06.06.2017.

<sup>28</sup> О представлении гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности, лицами, замещающими муниципальные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и проверке достоверности и полноты представленных ими сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера: закон Иркутской области от 07.11.2017 № 73-ОЗ // Областная. 2017. 20 ноября.

<sup>29</sup> О порядке представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности, должности Главы местной администрации по контракту, и лицами, замещающими указанные должности, Губернатору Калужской области и порядке проверки достоверности и полноты таких сведений: закон Калужской области от 20.09.2017 № 236-ОЗ // Весть документы. 2017. 29 сентября.

<sup>30</sup> О порядке представления лицами, замещающими муниципальные должности, отдельные должности муниципальной службы, и гражданами, претендующими на замещение указанных должностей, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и порядке проверки достоверности и полноты таких сведений: закон Калининградской области от 19.12.2017 № 136 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 22.12.2017.

<sup>31</sup> О порядке представления гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности, должности главы местной администрации по контракту, и лицами, замещающими указанные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и проверки их достоверности и полноты: закон Кировской области от 03.08.2017 № 94-ЗО // Кировская правда. 2017. 8 августа.

<sup>32</sup> О представлении гражданином, претендующим на замещение муниципальной должности, должности главы местной администрации по контракту, лицом, замещающим муниципальную должность, должность главы местной администрации по контракту, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и проверке достоверности и полноты указанных сведений: закон Курской области от 27.09.2017 № 55-ЗКО // Курская правда. 2017. 29 сентября.

<sup>33</sup> О порядке представления гражданами, претендующими на замещение должности главы местной администрации по контракту, муниципальной должности, и лицами, замещающими такие должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о порядке проверки достоверности и полноты указанных сведений: областной закон Ленинградской области от 15.12.2017 № 80-оз // Официальный интернет-портал Администрации Ленинградской области <http://www.lenobl.ru>, 19.12.2017.

<sup>34</sup> О порядке представления гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности, должности главы местной администрации по контракту, лицами, замещающими указанные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверки достоверности и полноты указанных сведений: областной закон Новгородской области от 28.08.2017 № 142-ОЗ // Новгородские ведомости. 2017. 1 сентября.

<sup>35</sup> О порядке представления гражданами, претендующими на замещение должности главы местной администрации по контракту, муниципальной должности, лицами, замещающими должность главы местной администрации по контракту, муниципальные должности, сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруг (супругов) и несовершеннолетних детей, порядке осуществления проверок достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных указанными лицами, и о внесении изменений в отдельные законы Новосибирской области: закон Новосибирской области от 10.11.2017 № 216-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Новосибирской области. 2017. 16 ноября.

<sup>36</sup> О порядке представления лицами, замещающими муниципальные должности, должности глав местных администраций по контракту, гражданами, претендующими на замещение указанных должностей, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и порядке проверки достоверности и полноты сведений, представленных указанными лицами и гражданами: закон Оренбургской области от 01.09.2017 № 541/128-VI-ОЗ // Оренбуржье. 2017. 7 сентября.

<sup>37</sup> О порядке представления гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности, должности главы местной администрации по контракту, и лицом, замещающим муниципальную должность, должность главы местной администрации по контракту, сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруг (супругов) и несовершеннолетних детей, а также о порядке проверки достоверности и полноты указанных сведений: закон Орловской области от 02.02.2018 № 2204-ОЗ // Орловская правда. 2018. 6 февраля.

<sup>38</sup> О порядке представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение должности главы местной администрации по контракту, муниципальной должности, лицами, замещающими указанные должности, и порядке проверки достоверности и полноты таких сведений: закон Рязанской области от 25.12.2017 № 105-ОЗ // Рязанские ведомости. 2017. 26 декабря.

<sup>39</sup> О порядке представления гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности, должности главы местной администрации по контракту, и лицами, замещающими муниципальные должности, должности глав местных администраций по контракту, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции, и проверки достоверности и полноты таких сведений: закон Саратовской области от 02.08.2017 № 66-ЗСО (в ред. от 26.01.2018 № 4-ЗСО) // Собрание законодательства Саратовской области. 2017. № 10. (июль-август).

ская<sup>40</sup>, Тамбовская<sup>41</sup>, Тульская<sup>42</sup> и Ульяновская<sup>43</sup> области, Пермский<sup>44</sup>, Ставропольский<sup>45</sup>, Красноярский<sup>46</sup>, При-

морский<sup>47</sup> и Хабаровский<sup>48</sup> края и Ямало-Ненецкий<sup>49</sup> автономный округ и город федерального значения Севастополь<sup>50</sup>. Указанные региональные законы охватывают правовое регулирование лишь предоставление сведений об имущественном положении лиц, замещающих муниципальные должности и претендентов на эти должности, в то время как специальное и комплексное региональное антикоррупционное процессуальное законодательство регулирует эту процедуру других категорий лиц. Комплексное правовое регулирование предоставления сведений об имущественном положении дополнительно предусмотрено региональным законодательством для следующих категорий:

- ▶ лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации<sup>51</sup>, включая депутатов законодательных (представительных) органов власти<sup>52</sup>;
- ▶ муниципальных служащих<sup>53</sup>;

<sup>40</sup> О представлении сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности, должности главы местной администрации по контракту, лицами, замещающими указанные должности, а также о проверке достоверности и полноты указанных сведений: закон Сахалинской области от 27.11.2017 № 106-ЗО // Губернские ведомости. 2017. 28 ноября.

<sup>41</sup> О представлении гражданами, претендующими на замещение должности главы муниципального образования по конкурсу, должности главы местной администрации по контракту в Тамбовской области, и лицами, замещающими должности депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, главы местной администрации по контракту, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и порядке проверки достоверности и полноты указанных сведений: закон Тамбовской области от 26.07.2017 № 124-З // Тамбовская жизнь. 2017. 1 августа.

<sup>42</sup> О порядке представления гражданами, претендующими на замещение должности главы местной администрации по контракту, и лицом, замещающим указанную должность, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и порядке проверки достоверности и полноты указанных сведений: закон Тульской области от 29.05.2017 № 35-ЗТО // Сборник правовых актов Тульской области и иной официальной информации» <http://npatula.ru>, 29.05.2017; О порядке представления гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности, и лицами, замещающими муниципальные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и порядке проверки достоверности и полноты указанных сведений: закон Тульской области от 29.05.2017 № 36-ЗТО // Сборник правовых актов Тульской области и иной официальной информации. <http://npatula.ru>, 29.05.2017.

<sup>43</sup> О правовом регулировании некоторых вопросов представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера отдельных категорий лиц: закон Ульяновской области от 31.08.2017 № 85-ЗО // Ульяновская правда. 2017. 5 сентября.

<sup>44</sup> О порядке представления гражданами, претендующими на замещение должности главы местной администрации по контракту, муниципальной должности, лицами, замещающими указанные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, о порядке проверки достоверности и полноты таких сведений и о внесении изменений в отдельные законы Пермского края: закон Пермского края от 10.10.2017 № 130-ПК // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2017. № 41.

<sup>45</sup> О порядке представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами Российской Федерации, претендующими на замещение муниципальных должностей в Ставропольском крае, и лицами, замещающими муниципальные должности в Ставропольском крае, и порядке осуществления проверки достоверности и полноты представляемых сведений: закон Ставропольского края от 20.07.2017 № 92-кз // Ставропольская правда. 2017. 25 июля.

<sup>46</sup> О представлении гражданами, претендующими на замещение муниципальных должностей, должности главы (руководителя) местной администрации по контракту, и лицами, замещающими указанные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и проверке достоверности и полноты таких сведений: закон Красноярского края от 19.12.2017 № 4-1264 // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края <http://www.zakon.krskstate.ru>,

<sup>47</sup> О порядке представления гражданами, претендующими на замещение должности главы местной администрации по контракту, муниципальной должности, лицами, замещающими указанные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверки достоверности и полноты указанных сведений: закон Приморского края от 25.05.2017 № 122-КЗ // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2017. № 23. С. 49-59.

<sup>48</sup> О порядке представления гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности, и лицами, замещающими муниципальные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и порядке проверки достоверности и полноты указанных сведений: закон Хабаровского края от 26.07.2017 № 272 // Официальный интернет-портал нормативных правовых актов Хабаровского края <http://laws.khv.gov.ru>, 01.08.2017.

<sup>49</sup> О представлении гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности, должности главы местной администрации по контракту, лицами, замещающими муниципальные должности, должность главы местной администрации по контракту, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и осуществлении проверки их достоверности и полноты: закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.06.2017 № 53-ЗАО // Красный Север. 2017. 6 июля.

<sup>50</sup> О порядке представления гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности, должности главы местной администрации по контракту, и лицами, замещающими указанные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и порядке проверки достоверности и полноты указанных сведений: закон города Севастополя от 03.04.2018 № 412-ЗС // Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя <http://sevzakon.ru>, 03.04.2018.

<sup>51</sup> О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Липецкой области, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, и лицами, замещающими государственные должности Липецкой области, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и порядке размещения этих сведений на официальных сайтах органов государственной власти области и государственных органов области и предоставления средств массовой информации для опубликования, и иных вопросах по предупреждению коррупции: закон Липецкой области от 07.07.2009 № 288-ОЗ (в ред. от 11.11.2015 № 462-ОЗ) // Липецкая газета. 2009. 10 июля.

<sup>52</sup> О сведениях о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Смоленской областной Думы: закон Смоленской области от 21.02.2012 № 13-з (в ред. от 28.12.2016 № 176-з) // Смоленская газета. 2012. 1 марта.

<sup>53</sup> О порядке проверки достоверности и полноты сведений, представляемых муниципальными служащими и гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы, соблюдения муниципальными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта

- государственных служащих<sup>54</sup>;
- руководителей государственных (муниципальных) организаций, учреждений и предприятий<sup>55</sup>;
- претендентами на занятие указанных выше должностей.

Представленный перечень для субъектов Российской Федерации является исчерпывающим. Он значительно меньше по объему федерального перечня, который включает и иные категории лиц.

Современное российское региональное антикоррупционное процессуальное законодательство направлено на регулирование взаимоотношений между участниками, в связи с необходимостью представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера отдельных категорий чиновников и членов их семей, в результате которых они наделяются определенными правами и несут юридические обязанности.

В качестве участников этих отношений выступают несколько субъектов.

Во-первых, лица, предоставляющие сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера для их проверки, обработки и последующего обнародования на официальных сайтах органов публичной власти и/или в средствах массовой информации.

Во-вторых, «уполномоченные подразделения» и/или «уполномоченные должностные лица», на которых возложены функциональные обязанности по приему, обработке, анализу, проверке, размещению на официальных сайтах органов публичной власти, хранению и обеспечению конфиденциальности поданных чиновниками сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В-третьих, органы публичной власти и их должностные лица, уполномоченные на правовое регулирование вопросов представления сведений об имущественном положении отдельных категорий лиц.

В качестве объекта правового регулирования выступают вопросы взаимодействия этих субъектов по поводу правового регулирования и выполнения обязанности о предоставлении сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера с одной стороны, и получении обработке, анализу,

интересов, исполнения ими обязанностей: закон Орловской области от 04.06.2012 № 1354-ОЗ (в ред. от 01.09.2017 № 2139-ОЗ) // Орловская правда. 2012. 6 июня.

<sup>54</sup> О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Камчатского края, должностей государственной гражданской службы Камчатского края, а также соблюдения лицами, замещающими государственные должности Камчатского края, установленных ограничений и соблюдения государственных гражданскими служащими Камчатского края требований к служебному поведению: закон Камчатского края от 27.04.2010 № 436 (в ред. от 27.04.2016 № 785) // Официальные Ведомости. 2010. 4 мая.

<sup>55</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Костромской области в целях совершенствования законодательства Костромской области о противодействии коррупции и о признании утратившими силу отдельных положений некоторых законодательных актов Костромской области: закон Костромской области от 20.09.2017 № 286-6-ЗКО // Официальный интернет-портал правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 22.09.2017.

проверке, размещению на официальных сайтах органов публичной власти и/или предоставления средствам массовой информации, хранению и обеспечению конфиденциальности поданных сведений — с другой.

Представление сведений об имущественном состоянии отдельными категориями лиц, сложный процесс. Он включает в себя стадию сбора чиновником необходимой информации не только о собственном имущественном положении, но и имущественном положении членов своей семьи — супруга (супруги) и несовершеннолетних детей. При этом стадия сбора информации об имущественном положении членов семьи может быть затруднена различными объективными обстоятельствами, обусловленных разводом, раздельным проживанием, спецификой взаимоотношений между членами семьи. Для оказания помощи этой категории лиц при сборе и оформлении необходимых документов органы публичной власти разрабатывают и утверждают методические рекомендации<sup>56</sup>.

Процедура представления сведений об имущественном положении отдельными категориями лиц предусматривает заполнение (оформление) справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, которая составляется собственноручно или с использованием специального программного обеспечения, размещенного на официальном сайте государственной информационной системы в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. При условии установления в органе публичной власти специализированного информационного ресурса для подачи сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера справка представляется посредством специализированного информационного ресурса<sup>57</sup>. По устоявшемуся правилу, днем представления справки считается день ее подачи в уполномоченный орган в электронном виде в качестве электронного документа. В отдельных субъектах Рос-

<sup>56</sup> Об утверждении методических указаний по заполнению справок о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера: распоряжение Администрации муниципального образования «Северодвинск» от 03.11.2010 № 42-рпз // Бюллетень нормативно-правовых актов «Вполне официально». 2010. 19 ноября; Об утверждении Методических рекомендаций по заполнению справки о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного гражданского служащего Республики Коми: приказ Управления государственной гражданской службы Республики Коми от 25.02.2013 № 29-од; Об утверждении Методических рекомендаций по заполнению справки о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лицами, замещающими государственные должности Орловской области, и государственными гражданскими служащими Орловской области, замещающими должности государственной гражданской службы в органах исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области: распоряжение Губернатора Орловской области от 12.01.2012 № 3-р (в ред. от 11.03.2013 № 91) // Государственная специализированная информационная система «Портал Орловской области — публичный информационный центр» <http://www.adm.orel.ru>, 07.02.2012.

<sup>57</sup> О порядке представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности либо должности главы местной администрации по контракту, лицами, замещающими муниципальные должности либо должности главы местной администрации по контракту: закон Республики Татарстан от 19.07.2017 № 56-ЗРТ // Собрание законодательства Республики Татарстан. 2017. № 55 (часть I). Ст. 2009.

сийской Федерации помимо электронного документа об имущественном положении чиновника предусматривается представление и его бумажного варианта<sup>58</sup>.

Упомянутые выше лица представляют сведения об имущественном положении в уполномоченный орган лично либо направляют ее в виде почтового отправления с описью вложения. При этом днем представления справки считается день ее подачи в уполномоченный орган либо день сдачи почтового отправления в отделение почтовой связи<sup>59</sup>.

Следовательно, днем предоставления сведений об имущественном положении чиновника являются:

- а) день представления этого документа уполномоченному органу лично;
- б) день размещения сведений на информационном ресурсе органа публичной власти;
- в) день сдачи почтового отправления со сведениями в отделение почтовой связи. Следует отметить, что не все указанные формы предоставления сведений об имущественном положении отдельных категорий лиц отражены в региональном законодательстве. В зависимости от особенностей регионального правотворчества, как правило, закрепляется одна или две формы представления сведений уполномоченному органу или должностному лицу, что существенно снижает возможности их представления удобным для чиновника способом.

В отдельных субъектах Российской Федерации законодательством предусмотрено, что полученные сведения заносятся в журнал регистрации сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, как правило, в день их поступления с ознакомлением под роспись с регистрацией представленных сведений представившего их лица<sup>60</sup>. При этом в отдельных случаях форма бланка журнала и порядок его ведения утверждаются подзаконным нормативным правовым актом органа публичной власти<sup>61</sup>. Следует от-

метить, что ведение журнала регистрации сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера имеет положительное значение в организации работы по представлению сведений об имущественном состоянии отдельных категорий лиц. Поскольку именно по нему можно установить соблюдение сроков предоставления этих сведений, их обработки, анализа и размещения на официальном сайте органа публичной власти.

Действующее региональное антикоррупционное законодательство предполагает процедуру уточнения поданных сведений. В случае если лицо, представившее сведения обнаружило, что в представленных им сведениях о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера не отражены или не в полном объеме отражены какие-либо сведения либо имеются ошибки в оформлении, оно вправе представить в уполномоченный орган уточненные сведения. Как показывает практика применения антикоррупционного законодательства, наиболее часто ошибки в оформлении документа обнаруживаются сотрудниками уполномоченных органов и кадровых служб органов публичной власти при приеме сведений об имущественном состоянии работников, которые и рекомендуют их устранение в установленный законом срок. Однако действующее региональное антикоррупционное процессуальное законодательство не закрепляет стадию уточнения сведений в качестве самостоятельной стадии и единственным инициатором такого уточнения закрепляет само лицо, на которое распространяется эта обязанность.

Анализ регионального антикоррупционного процессуального законодательства показал, что представление уточненных сведений об имущественном положении осуществляется в том же процессуальном порядке, с использованием тех же технологий. Однако в зависимости от особенностей правового регулирования в субъектах Российской Федерации могут быть различные сроки их представления, а также процедуры исчисления сроков. В одних случаях законодательством субъектов Российской Федерации устанавливается срок уточнения сведений, который исчисляется со дня представления сведений в уполномоченный орган, в других — со дня окончания срока установленного законодательством подачи этих сведений. В отдельных региональных законах для депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации срок предоставления уточненных сведений об имущественном положении установлен — по истечению срока подачи сведений до начала проведения проверки их достоверности в установленном порядке<sup>62</sup>. Обраща-

сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера: указ Президента Республики Адыгея от 18.09.2009 № 110 (в ред. от 29.12.2017 № 200) // Советская Адыгея. 2009. 29 сентября; О представлении лицами, замещающими муниципальные должности в городе Кировске, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и размещении указанных сведений на официальном сайте органов местного самоуправления города Кировска: решение Совета депутатов муниципального образования город Кировск Мурманской области от 29.03.2016 № 16 // Кировский Рабочий. 2016. 7 апреля. С. 20.

<sup>62</sup> О комиссии Законодательной Думы Томской области по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обяза-

<sup>58</sup> О порядке представления лицами, замещающими муниципальные должности, должности глав местных администраций по контракту, гражданами, претендующими на замещение указанных должностей, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и порядке проверки достоверности и полноты сведений, представленных указанными лицами и гражданами: закон Оренбургской области от 01.09.2017 № 541/128-VI-ОЗ // Оренбуржье. 2017. 7 сентября.

<sup>59</sup> О представлении гражданами, претендующими на замещение муниципальных должностей, и лицами, замещающими муниципальные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и проверке достоверности и полноты представленных сведений: закон Республики Саха (Якутия) от 22.11.2017 1918-3 № 1393-V // Якутские ведомости. 2017. 14 декабря.

<sup>60</sup> О представлении депутатами Сахалинской областной Думы сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверке достоверности и полноты представляемых сведений и соблюдения ими ограничений: закон Сахалинской области от 01.06.2012 № 36-ЗО (в ред. от 15.04.2016 № 31-ЗО) // Губернские ведомости. 2012. 6 июня.

<sup>61</sup> О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Республики Адыгея, и лицами, замещающими государственные должности Республики Адыгея, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера: указ Президента Республики Адыгея от 02.10.2009 № 113 (в ред. от 29.12.2017 № 200) // Советская Адыгея. 2009. 10 октября; О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Республики Адыгея, и государственными гражданскими служащими Республики Адыгея



отражаться в документах регистрации и учета, а сами сведения размещаться на официальных сайтах органов публичной власти, а при необходимости представляться средствам массовой информации.

Стадия представления сведений об имущественном положении отдельных категорий лиц заканчивается с момента передачи, а в некоторых случаях и оформления документов о передаче, указанных сведений с одной стороны и их получением — с другой. Однако взаимодействие этих сторон возможно и в дальнейшем на более поздних стадиях антикоррупционного процесса.

### Основные выводы по результатам проведенного исследования

Проведенное нами исследование российского регионального антикоррупционного процессуального законодательства, регулирующего процедурные вопросы представления сведений об имущественном состоянии отдельных категорий лиц, показало следующее.

Во-первых, российское региональное антикоррупционное процессуальное законодательство, регулирующее процедурные вопросы представления сведений об имущественном состоянии отдельных категорий лиц — это законодательство, регулирующее важную первую, но не единственную стадию антикоррупционного процесса в субъекте Российской Федерации. Оно состоит из двух групп:

- специальное региональное антикоррупционное процессуальное законодательство, регулирующее только процедурные вопросы представления сведений об имущественном состоянии отдельных категорий лиц;
- комплексное региональное антикоррупционное процессуальное законодательство, регулирующее не только процедурные вопросы представления сведе-

ний об имущественном состоянии отдельных категорий лиц, но и процедурные вопросы проверки этих сведений, а также их обнародования.

Во-вторых, региональное антикоррупционное процессуальное законодательство, регулирующее процедурные вопросы представления сведений об имущественном состоянии отдельных категорий лиц противоречиво и обладает внутренней несогласованностью, а поэтому требует совершенствования.

В-третьих, в целях совершенствования российского регионального антикоррупционного процессуального законодательства, регулирующего процедурные вопросы представления сведений об имущественном состоянии отдельных категорий лиц необходимо следующее:

- а) внести необходимые изменения и дополнения в действующее региональное законодательство, устранив положения, закрепляющие юридически неопределенные и «привилегированные» сроки предоставления уточненных сведений об имущественном положении депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, используя устоявшуюся формулировку «в течение одного месяца после окончания срока, установленного для них предоставления»;
- б) повсеместное закрепление процедуры регистрации сведений об имущественном состоянии отдельных категорий лиц при поступлении их в уполномоченный орган или уполномоченному должностному лицу;
- в) законодательно закрепить все возможные формы представления сведений об имущественном состоянии отдельных категорий лиц, а не ограничиваться лишь имеющимися средствами, тем самым обеспечив возможность их представления удобным для чиновника способом.

**Рецензент:** *Мацкевич Игорь Михайлович*, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой криминологии и уголовно-исполнительного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Москва, Россия.  
E-mail: [mackevich2004@mail.ru](mailto:mackevich2004@mail.ru)

### Литература

1. Зуева А.С. Представление сведений о расходах государственными служащими в зарубежных странах // Правовое поле современной экономики. 2012. № 9. С. 85—90.
2. Левакин И.В. О декларировании публичными должностными лицами данных о расходах (международный опыт) // Право и современные государства. 2012. № 1. С. 4—8.
3. Софронова Е.В. Исполнение государственными гражданскими и муниципальными служащими обязанности по представлению сведений о доходах // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 10. С. 29—31.
4. Бараненкова И.В. Новые требования к представлению военнослужащими сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера // Право в Вооруженных силах. 2015. № 2 (212). С. 9—15.
5. Чаннов С.Е. Представление сведений о доходах муниципальными служащими // Практика муниципального управления. 2015. № 11. С. 73—81.
6. Козлов М.А. Сведения о доходах руководителя учреждения: порядок представления и проверки // Советник бухгалтера бюджетной сферы. 2013. № 5 (125). С. 67—83.
7. Пудяков Е.Р. Проблемные вопросы представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных служащих // Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий). 2014. № 2 (23). С. 7—11.

8. Филатова А.О. Представление сведений о доходах и имуществе депутатов как очередное ограничение «свободы» депутатского мандата представительного органа местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 10. С. 18—22.
9. Дамм И.А., Роньжина О.В., Толстикова И.Н., Попов А.В., Табакова И.Н., Петровых Н.Н., Акунченко Е.А., Сухарева К.С., Щедрин Н.В. Актуальные вопросы изменения порядка представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лицами, замещающими муниципальные должности // Юридические исследования. 2017. № 5. С. 31—51.
10. Пожаров И.В. Механизмы противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы в аспекте представления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера (на примере ФССП России) // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. 2013. № 34. С. 262—276.
11. Молотов А.В. Актуальные проблемы представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера депутатами представительных органов муниципальных образований // Государство и право в эпоху глобальных перемен материалы международной научно-практической конференции / под ред. С.К. Бурякова. — Барнаул, 2017. С. 25—27.
12. Миронов О.И. Справки о доходах как средство профилактики коррупции (как не стать случайной жертвой нововведений в законодательстве о противодействии коррупции) // Право в Вооруженных силах. 2012. № 4 (178). С. 20—23.
13. Конов А.А., Яковлев А.А. Антикоррупционное декларирование в России: существующие проблемы и возможные подходы к реформированию // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 1. С. 5—27.
14. Василенко Г.Н. Административно-правовой субинститут антикоррупционного декларирования // Административное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 502—505.
15. Халикова Е.Р. Предоставление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственным гражданским служащим и членами его семьи как одна из форм противодействия коррупции // Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управления. Серия: Государство и право. 2017. № 24. С. 70—73.
16. Черепанова Е.В. О некоторых вопросах правового регулирования представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера // Журнал российского права. 2018. № 3 (255). С. 146—153.



# Мотив и мотивация в генезисе преступного поведения

Курбанов Г. С.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** Мотив, мотивация, преступление, личность, корыстный мотив, психология.

**Аннотация:** Цель статьи: уточнение и разграничение понятий «мотив» и «мотивация»

Метод исследования: компаративный анализ

Полученный результат: Мотив совершения преступления представляет собой весьма важное обстоятельство, характеризующее не только степень общественной опасности преступного деяния, но и степень общественной опасности лица, его совершившего. Мотив и мотивацию следует рассматривать как два взаимосвязанных, но не тождественных понятия. Мотивация представляет собой регулирующий и направляющий процесс выбора между возможными различными действиями, система побудительных причин к теоретической и практической деятельности. Можно утверждать, что мотивы выражают наиболее важные индивидуальные черты и свойства личности, ее потребности и стремления. Следовательно, при формировании мотива, важное значение имеют не только соответствующие обстоятельства и окружающая среда, но и внутренний, духовный мир человека. С этой точки зрения особое внимание в статье уделено преступлениям по мотивам религиозной ненависти или вражды.

DOI: [10.21681/2226-0692-2018-4-22-25](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2018-4-22-25)

Как известно, преступное поведение является продуктом сложного взаимодействия условий и предпосылок, общих и частных причин, объективных и субъективных факторов. В их числе психологическим факторам принадлежит особое место, поскольку с психологическими факторами в той или иной степени связана каждая группа причин преступности.

Как свидетельствуют достижения современной психологии, основным стимулом человеческой деятельности является мотив, поскольку все то, ради чего совершается любое деяние, отражается именно в мотиве преступления. Мотив совершения преступления представляет собой весьма важное обстоятельство, характеризующее не только степень общественной опасности преступного деяния, но и степень общественной опасности лица, его совершившего. В этой связи мотивы совершения преступления должны учитываться судом при назначении виновному вида и меры наказания [9, с.290-291].

Мотив и мотивацию следует рассматривать как два взаимосвязанных, но не тождественных понятия. В частности, К.Е. Игошев по данному вопросу указывает, что мотивация является более широким понятием, чем мотив, и выделяет следующие основные компоненты мотивации: первоначальные побудительные моменты человеческой активности (психологическая мобилизованности и готовность человека к совершению определенных действий); факторы, направляющие, регулирующие и поддерживающие эти действия или изменяющие их исходную направленность [3, с.66]. В.Д. Филимонов считает, что мотивация – это процесс определения лич-

ностью характера и направленности поведения, процесс формирования его мотива. Мотив же является результатом этого процесса [16, с.151]. По мнению В.В. Лунева, мотивацию преступного поведения в широком плане можно охарактеризовать как соответствующий внутренний субъективный процесс (стержень) преступления, включающий в себя возникновение, актуализацию у человека соответствующей потребности, формирование конкретного мотива, опредмечивание мотива в цели, выбор путей достижения цели, предвидение и прогнозирование возможных последствий, принятие решения действовать, контроль и коррекция совершаемых действий на основе действующего мотива и другие моменты [10, с.41].

Мотив представляет собой движущую силу человеческого поведения, человеческой деятельности. Мотивация (от латинского “movere”) есть динамический процесс физиологического и психологического плана, который управляет поведением человека, определяет направленность человеческого поведения, организованность, активность и устойчивость; способность человека деятельно удовлетворять свои потребности [19, с.367]. Мотивация представляет собой регулирующий и направляющий процесс выбора между возможными различными действиями, система побудительных причин к теоретической и практической деятельности. Субъективно окрашенное состояние возникающее на основе активизации мозговых структур, побуждающих человека совершать действия, направленные на удовлетворение своих потребностей [20, с.199].

Мотив рассматривается как эмоциональное состояние человека, выражающееся в проявлении воли,

<sup>1</sup> Курбанов Габил Сурхай оглы, Главный научный сотрудник Института Права и Прав человека НАНА, доктор юридических наук, профессор, Председатель Независимого Профсоюза НАНА, г. Баку, Азербайджан. E-mail: professorqurbanov@yandex.com.

связанной с пониманием необходимости соответствующего поведения и желанием его осуществления. Под влиянием окружающей среды, конкретных жизненных обстоятельств, а также личностных качеств человека у него формируется определенная мотивация поведения. Можно утверждать, что мотивы выражают наиболее важные индивидуальные черты и свойства личности, ее потребности и стремления. Следовательно, при формировании мотива важное значение имеют не только соответствующие обстоятельства и окружающая среда, но и внутренний, духовный мир человека. Поэтому некоторыми авторами мотив преступления определяется как сформированные на основе потребностей интересы, чувства, стремления и другие психические явления, отражающие структуру личности и побуждающие человека к совершению преступления [18, с.9].

Некоторые ученые отождествляют понятия мотива и цели [15, с.447-448]. Однако большинство юристов справедливо выступают против такого отождествления, полагая, что это - два сложных, абсолютно самостоятельных, но взаимодействующих и взаимосвязанных понятия. Как указывает Б.С. Волков, цель всегда опосредована мотивом, так же как мотив опосредован целью [2, с.6]. Между мотивом и целью существует нераздельная связь и взаимозависимость. Сначала подсознательное, а затем осознанное влечение к удовлетворению потребности, составляющее мотив преступления, выступает основой формирования цели преступления. Психологической основой для образования у субъекта преступления виновного отношения к совершаемому им деянию выступают мотив и цель преступления. В умышленных преступлениях мотивы и цели носят преступный характер, поскольку цели, к достижению которых стремится виновный, связаны с причинением определенного вреда охраняемым уголовным законом объектам. Что касается неосторожных преступлений, то в них мотивы и цели носят как правило, нейтральный или общественно-полезный характер и потому не признаются преступными. Так, например, мотивом превышения скорости, повлекшего ДТП, могло быть стремление виновного поскорее прибыть на работу [14, с.106].

Мотив – это внутренние побуждения лица, которые вызвали в нем готовность совершить преступление. Цель – это мысленная модель будущего результата преступления, к которому стремится виновное лицо [4, с.144].

Как отмечает Н.Ф. Кузнецова, мотивация одновременно принадлежит психологии личности и причине ее поведения. Мотивация представляет собой систему мотивов социально-негативных по содержанию, которая побуждает лицо к преступному поведению [6, с.50]. Мотивация способствует преступному поведению, формируя мотивы общественно опасного поведения, которое завершается его совершением. Криминальная до начала совершения преступления, а затем воплощающаяся в нем криминальная мотивация является причиной всех без исключения преступлений, включая неосторожные [6, с.50-51]. В соответствии с уголовно-процессуальным законодательством, мотивы преступления, как и другие признаки состава подлежат установлению и доказыванию в каждом уголовном деле. Никакая, даже самая кри-

миногенная внешняя ситуация никогда не может сама по себе, минуя мотивацию и вину лица причинить преступный вред (общественно опасные последствия).

По мнению Ф.Ю. Самандарова, процесс мотивации выражает детерминанты человеческой деятельности, соответствующие уровню и характеру требований, существующих в объективной реальности [12, с.244].

Криминогенная и криминальная мотивация в соответствии с характером и степенью общественной опасности в большинстве своем выглядит следующим образом: до 70% - корыстная мотивация, до 25% - агрессивно-мизантропическая (в разной степени межличностной злобности), до 1% - мотивация профессионального и гражданского пренебрежения к требованиям технической, транспортной, экологической и бытовой безопасности [6, с.51].

Природа потребности объективна и материальна по содержанию, поскольку источник ее возникновения и удовлетворения находится во внешнем мире, то есть в природе и в обществе. Естественная и социальная среда отражается в помыслах и чувствах личности с положительной или с отрицательной стороны. В поведении человека, и, следовательно, в его социально-правовой оценке важны не только и не столько изначальные потребности, сколько отношение к ним субъекта, формы и способы их удовлетворения, уровень осознания и принятия лицом побудительных сил и избрание путей их реализации. Важнейшим признаком любого волевого поведения человека является осознание деяния. Без понимания социального смысла, содеянного и тех последствий, которые могут наступить, невозможны принятие решения и его реализация субъектом. Господствующим среди психологов и философов является мнение, еще не до конца воспринятое правом, в соответствии с которым действующими лицами могут и не осознаваться подлинные первоисточники человеческих поступков. Так, В.Н. Кудрявцев указывает, что бессознательный элемент поведения имеет правовое значение только в тех случаях, и в тех пределах, в каких он поддается возможному контролю со стороны сознания и воли лица, то есть может потенциально быть в надлежащий момент осознанным. Именно в этих пределах и возможна ответственность человека за свои действия [7, с.82].

Мотивы преступления имеют такое же уголовно-правовое значение, что и все иные факультативные признаки состава преступления. В случаях, когда мотивы включены в конструкцию конкретного состава преступления, они выступают в роли составообразующих. Помимо этого, они могут признаваться квалифицирующими признаками, отягчающими и смягчающими уголовную ответственность обстоятельствами [17, с.107-108].

К одному из наиболее распространенных мотивов, обуславливающих совершение большей части преступлений, относится корысть. Как утверждает В.А. Владимиров: «Под корыстными мотивами понимается стремление лица к незаконному обогащению, к получению материальной выгоды, наживы нечестными путями, при заведомом отсутствии каких-либо оснований претендовать на получение желаемых материальных благ» [1, с.126]. Как правило, корыстные мотивы состо-

ят в стремлении человека к личной наживе, однако эти побуждения не исключены и там, где лицо стремится доставить незаконную материальную выгоду другим лицам, в судьбе которых оно так или иначе заинтересовано: родственникам, друзьям и т.д.

Нельзя не учитывать, что выявление корыстного мотива нередко представляет известные трудности, так как он может быть выражен нечётко, тем более что практически любое волевое действие лица, в том числе и преступное, порождается, как доказано психологами, не одним каким-либо побуждением в его рафинированном виде, а целым комплексом мотивов различного, нередко даже противоположного, содержания. Мотив преступления имеет важное значение не только в формировании умысла, но и в постановке целей: каждому мотиву соответствует определённая цель. Без мотива не может быть совершено ни одно умышленное преступление, поскольку именно мотив формирует и умысел, и цель преступного деяния, будучи той основой, на которой эта цель основывается.

Если мотив даёт возможность ответить на вопрос, почему человек поступил определённым образом, то установление цели позволяет выяснить зачем и для чего совершено данное преступление. Сформировавшийся в сознании лица корыстный мотив вызывает и постановку соответствующих целей. Корыстная цель – конкретное воплощение корыстных побуждений. Если корыстный мотив – побуждение к действию, то целью этих действий является удовлетворение такого побуждения путём присвоения чужого имущества для распоряжения им как своим собственным.

Корыстные мотивы и цели могут отсутствовать у лица, участвующего в совершении группового преступления. Отдельные участники могут принять участие в их групповом совершении, руководствуясь такими, например, мотивами, как ложно понимаемые отношения товарищества, страх перед угрозами со стороны других участников преступления, родственные чувства и т.д.

Отсутствие корыстных мотивов означает и отсутствие корыстных целей: свои действия виновный направляет на реализацию двигавших им побуждений (доказать преданность товарищам, проявить родственные чувства и т.д.). Но, тем не менее, если участнику группы, по предварительномуговору с другими её участниками, были известны характер и направленность деяния, в котором он соучаствует, такой преступник подлежит ответственности за содеянное наряду и наравне с другими его исполнителями, имевшими корыстные цели.

Еще одним достаточно распространенным мотивом совершения преступления является их совершение по религиозным мотивам.

В соответствии со ст. 20 Международного Пакта о гражданских и политических правах «всякое выступление в пользу национальной, расовой, и религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом» [11]. Аналогичное положение содержится в п. 3 ст. 47. Конституции Азербайджанской Республики [5, с.9]. Совершение преступлений по указанным мотивам рассматривается как совершенное с

обстоятельством, отягчающим наказание (ст. 61.1.6. УК АР), а в ряде статей – как квалифицирующий признак.

К преступлениям, совершаемым по религиозным мотивам, относятся деяния, предусмотренные ст. 120.2.12. УК АР (Умышленное убийство по мотиву национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды) и ст. 109 УК АР (Преследование какой-либо группы или организации по политическим, расовым, национальным, этническим, культурным, религиозным мотивам). Составы данных преступлений объединяет одна особенность. Эти преступные деяния имеют единую основу – мотив, который отнесен к обязательным признакам субъективной стороны преступления. Мотив преступлений – религиозная ненависть или вражда. Ненависть – чувство сильной вражды, злобы. Вражда – отношение и действие, проникнутые неприязнью и ненавистью.

Следовательно, для ненависти и вражды характерны одна и та же негативная психологическая окраска в виде чувства неприязни. В то же время, ненависть и вражда обладают различными психологическими оттенками. Хотя внешне чувство ненависти может выглядеть как нечто целостное и неделимое, оно по своему содержанию включает множество взаимосвязанных компонентов, в частности, отвращение и стремление навредить, противодействие и отказ в помощи ненавистному лицу. Вражда и ненависть в указанных составах имеют ярко выраженную религиозную окраску. Это значит, что причиной такой вражды или ненависти является только то, что лицо принадлежит к определенной религиозной конфессии, либо наоборот, отказывается следовать какой-либо религии, придерживаться религиозных воззрений, либо атеистического мировоззрения.

Совершение убийства по мотиву национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды появилось в УК АР 1999 года. Включение этого пункта в список отягчающих обстоятельств вполне оправдано. Общеизвестно, что процессу распада СССР сопутствовали конфликты на национальной, расовой и религиозной почве. Ненависть и вражда между гражданами различных национальностей порой принимали религиозную окраску. Существенную роль в этом сыграло и появление множества религиозных сект, пропагандирующих свое религиозное превосходство. Кроме того, искусственно созданный вакуум религии привел к тому, что после изменения религиозной политики государства в Азербайджане увеличилось количество лиц, исповедующих различные религии. Бесспорно, неверное понимание и истолкование основ вероучения могут привести к гипертрофированному чувству собственного превосходства, восприятию представителей иных конфессий как негативных элементов, «достойных» уничтожения. С одной стороны, сторонники подобного понимания способны совершать деяния преступного характера вплоть до физического уничтожения, с другой – они вызывают обратное негативное отношение противоположной стороны вне зависимости от того, поддерживаются ли подобные настроения конкретным лицом.

Религиозная ненависть или вражда выступают в качестве основного мотива данного преступления, хотя могут сочетаться и с другими мотивами, такими

как корысть, зависть, месть, осуществление потерпевшим общественного или служебного долга. Основным побуждением виновного выступает стремление осуществить физическую расправу с потерпевшим в связи с его отношением к религии в целом или его вероисповеданием. Побудительными причинами такого убийства могут также выступать: желание возбудить религиозную вражду других граждан к представителям иного вероисповедания; отмщение потерпевшему за несогласие поддержать религиозную дискриминацию; разрешение религиозного конфликта; неправомерные действия потерпевшего или иных лиц; неугодные, нежелательные для виновного решения властей, если потерпевший отождествляется с ними и другие.

Одним из видов убийства по мотивам религиозной ненависти или вражды, признается ритуальное убийство. Как правило, ритуальное убийство относится к видам простого убийства. Если же ритуальное убийство совершается по мотиву религиозной ненависти или вражды, то деяние квалифицируется по ст. 120.2.12. УК АР.

Убийство по мотиву религиозной ненависти или вражды может быть направлено на то, чтобы вызвать преследование по религиозным мотивам (ст.109 УК АР), массовые беспорядки (ст. 220 УК АР), вооруженный мятеж (ст. 280 УК АР), возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды (ст. 283 УК АР), то есть спровоцировать совершение вышеуказанных преступлений.

Убийство по мотиву религиозной ненависти или вражды следует отличать от преступлений, предусмотренных ст. 103 «Геноцид», ст. 109 «Преследование», ст. 154 «Нарушение равноправия граждан», ст.168 «Посягательство на права граждан под предлогом совершения религиозных обрядов», ст. 283 «Возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды». Рассматриваемый вид убийства сопряжен с нарушением равенства прав и свобод человека в зависимости от отношения к религии (ст. 154 УК АР). Строго говоря, это одна из разновидностей нарушения равноправия граждан вне зависимости от отношения к религии, но, несравненно, более опасная.

Если целью виновного является полное или частичное уничтожение религиозной группы, то лишение жизни хотя бы одного ее члена следует признавать геноцидом. Поскольку убийство по мотиву религиозной ненависти или вражды не только посягает на жизнь человека, но и способствует распространению религиозных организаций и групп, возбуждающих межрелигиозные и межнациональные конфликты, оно отличается высокой степенью общественной опасности.

Следовательно, верно утверждение, что мотивация преобладающих видов совершенных в стране преступлений дает представление о наиболее острых конфликтах и социальных проблемах общества, требующих внимания отнюдь не только правоохранительных органов [8, с.6].

**Рецензент: Рыбаков Олег Юрьевич**, доктор юридических наук, доктор философских наук, заведующий кафедрой Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Российская Федерация

E-mail: ryb.oleg13@yandex.ru

#### Литература:

1. Владимиров В.А – Квалификация похищений личного имущества; Москва, 1974, 277 с.
2. Волков Б. С. Мотивы преступлений. Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1982, 152 с.
3. Дубовик О.Л. Уголовное право. Учебник. Том 1: Общая часть. М., 2011, 345 с.
4. Комиссаров В.С., Самандаров Ф.Ю., Кузнецов А.П., Иманлы М.Н. Уголовное право Азербайджанской Республики. Общая часть (в схемах и определениях). Баку, изд-во «Зардаби», 2011, 345 с.
5. Конституция Азербайджанской Республики. Баку, изд-во Ганун, 2009, 60 с.
6. Криминология: Учебное пособие / Под ред. Н.Ф. Кузнецовой. М.: Зерцало, ТЕИС, 1996, 457 с.
7. Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология. М., Юридическая литература, 1982, 404 с.
8. Кудрявцев В.Н. Борьба мотивов в преступном поведении. М.: НОРМА. 2007.С.6.
9. Курс уголовного права. Общая часть. Т.1 / Под ред. Н.Ф. Кузнецовой и И.М. Тяжковой. М., ЗЕРЦАЛО, 2002, 365 с.
10. Лунев В.В. Мотивация преступного поведения. М., Юридическая литература, 1991, 276 с.
11. Международный Пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 года) - <http://base.garant.ru/2540295/>
12. Самандаров Ф.Ю. Уголовное право (Общая часть). Учебник, изд-во Юридическая литература. Баку, 2002, 736 с. (на азербайджанском языке)
13. Уголовный кодекс Азербайджанской Республики. Баку. Изд-во Юридическая литература. 2016.
14. Уголовное право. Особенная часть: Учебник для вузов / Отв.ред. И.Я.Козаченко, З.А.Незнамова, Г.П.Новоселов. М. Изд-во НОРМА. 2001, 677 с.
15. Филановский И.Г. Социально-психологическое отношение субъекта к преступлению. Л., 1970, 298 с.
16. Филимонов В.Д. Криминологические основы уголовного права. Томск, 1981, 234 с.
17. Филимонов В.Д. Норма уголовного права. СПб., 2004., 213 с.
18. Щепельков В. Соотношение мотива и цели преступления. Законность, 2001, № 4.
19. Энциклопедия уголовного права: в 35 т. Т. 4 — СПб., 2005. (автор главы — А. И. Рарог), 840 с.
20. Энциклопедический словарь медицинских терминов, 1982, т.2, 420 с.



# О необходимости усиления уголовной ответственности за нарушение требований сохранения или использования объектов культурного наследия

Халиков И. А.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** объекты культурного наследия, памятники истории и культуры, выявленные объекты культурного наследия, культурные ценности, археологическое наследие, уголовная политика государства, криминализация, пенализация, усиление уголовной ответственности, изменение категории преступлений, общественная опасность.

**Аннотация.** Сохранение уникальных по своей природе образцов культурной и исторической жизнедеятельности ушедших эпох требует от государства принятия адекватных мер по усилению ответственности за нарушения, в результате совершения которых происходит уничтожение или повреждение объектов культурного наследия, выявленных объектов культурного наследия народов Российской Федерации. В статье, с использованием накопленного научного опыта, делается вывод о недостаточности криминализации и пенализации состава преступления, предусмотренного ст. 243.1 УК РФ. На основании обобщения правоприменительной практики, результатов экспертного опроса автором предложены изменения в санкцию ст. 243.1 УК РФ, в результате принятия которых будет изменена категория преступления, а соответственно изменится подсудность, подсудность уголовных дел указанной категории, появится возможность привлечения к уголовной ответственности за приготовление к совершению преступления.

DOI: 10.21681/2226-0692-2018-4-26-30

Криминализация нарушения требований сохранения или использования объектов культурного наследия, выявленных объектов культурного наследия, повлекшее по неосторожности их повреждение либо уничтожение была осуществлена законодателем путем отнесения общественно опасного деяния к числу преступных посредством выделения и закрепления отдельных признаков преступления, предусмотренного ст. 243 УК РФ. Рассматриваемый процесс был реализован законодателем через призму общей гуманизации и либерализации уголовной политики государства [2]. Это обстоятельство оказало существенное влияние на содержание Федерального закона от 23.07.2013 № 245-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части пресечения незаконной деятельности в области археологии», которым в УК РФ была включена ст. 243.1. Содержание Федерального закона, в точном соответствии с его названием, уделяет исключительное внимание противодействию правонарушениям в области археологии и сохранению археологического наследия<sup>2</sup>. Анализ социальной обусловленности и общественной опасности криминализируемого правонару-

шения не проведен и в пояснительной записке к законопроекту, что свидетельствует о непоследовательности реализации уголовно-правовой политики государства в части сохранения культурно-исторического наследия<sup>3</sup>. Это подтверждает мнение большинства отечественных правоведов о наличии симптомов кризиса уголовной политики России на современном этапе развития [1, 8, 11]. Подобное состояние стало результатом игнорирования законодателем ряда уголовно-правовых проблем, среди которых, применительно к преступлениям в отношении памятников истории и культуры, следует выделить:

- отсутствие явно выраженной цели уголовно-правовой политики государства и, как следствие, разноплановость и бессистемность вносимых в уголовный закон изменений;
- социальная необоснованность уголовно-правовых предписаний;
- отсутствие четких критериев отграничения административных правонарушений и преступлений;
- низкая эффективность научного сопровождения законотворческого процесса.

Их разрешение возможно только путем восполнения пробелов криминализации состава преступления, предусмотренного ст. 243.1 УК РФ.

<sup>2</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части пресечения незаконной деятельности в области археологии: Федеральный закон от 23.07.2013 № 245-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 30. Ч. I. Ст. 4078.

<sup>3</sup> Пояснительная записка к законопроекту № 217902-6. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=217902-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=217902-6) (дата обращения: 13.11.2017) (дата обращения: 13.11.2017).

<sup>1</sup> Халиков Искандер Альфредович, старший преподаватель кафедры прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности и участия прокурора в уголовном судопроизводстве Казанского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, Российская Федерация, г. Казань.  
E-mail: iskanderh@mail.ru

На необходимость реализации целей уголовной политики государства в части ужесточения ответственности за противоправные действия в отношении памятников истории и культуры прямо указано в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Так, в соответствии с пунктом 82 документа укреплению национальной безопасности в области культуры способствует усиление государственного контроля за состоянием объектов культурного наследия, повышение ответственности за нарушение требований их сохранения, использования и государственной охраны<sup>4</sup>. В рассматриваемом пункте Стратегией проведена взаимосвязь между национальной безопасностью государства и вопросом соразмерности и эффективности ответственности в области охраны памятников истории и культуры.

Социальную обусловленность необходимости усиления уголовной ответственности за нарушение требований сохранения объектов культурного наследия можно проанализировать на основании изучения статистических данных. Так, в 2017 г. в России в связи с нарушением требований сохранения, использования и государственной охраны было безвозвратно утеряно 66 объектов культурного наследия федерального, регионального и муниципального значения, выявленных объектов культурного наследия<sup>5</sup>. При этом в 2017 г. сотрудниками правоохранительных органов Российской Федерации возбуждены 2 уголовных дела по признакам состава преступления, предусмотренного ст. 243.1 УК РФ, производство дознания по которым приостановлено в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого (п. 1 ч. 1 ст. 208 УПК РФ). На наш взгляд, такое положение дел обусловлено в том числе и тем, что на этапе криминализации противоправного деяния не была дана должная оценка степени его общественной опасности. Указанный фактор является основным для признания на законодательном уровне совершенного деяния преступлением. Он доминирует над иными факторами, такими, как типичность определенной формы антиобщественного поведения, наличие причиненного ущерба, невозможность борьбы с совершенным правонарушением менее репрессивными методами [12]. По мнению М.А. Кауфмана, при криминализации деяния недооценка (игнорирование) степени его общественной опасности является одной из наиболее типичных ошибок, допускаемых законодателем [4]. Изложенная позиция полностью применима к преступлению, предусмотренному ст. 243.1 УК РФ. Правовая природа общественной опасности преступления определяется путем установления объективных и субъективных признаков содеянного, их полного, всестороннего анализа и сопоставления. При этом должна учитываться направленность деяния на охраняемые за-

коном социальные ценности и причиненный им вред<sup>6</sup>. Посредством установления ценностных характеристик объекта и предмета преступного посягательства, характера и обратимости последствий определяется степень общественной опасности совершенного преступления. Указанные значимые факторы не были учтены при конструировании ст. 243.1 УК РФ. По нашему мнению, ценностные характеристики предмета преступного посягательства должны быть определяющими при конструировании санкции статьи Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации.

Следует согласиться с мнением Д.С. Лихачева, нашедшим свое отражение в ст. 7 проекта «Декларации о культуре», о том, что культура обладает правом на защиту. Любые действия, ведущие к уничтожению памятников истории и культуры, должны быть квалифицированы как преступление против человечества<sup>7</sup>. Оно было изложено ученым-гуманистом в проекте составленной Декларации применительно к вопросу о международно-правовой ответственности за преступления против культурного наследия и в полной мере применимо к национальному законодательству страны.

Проблема усиления ответственности за преступления в отношении объектов культурного наследия актуальна для правоохранительных органов Российской Федерации. В ходе проведенного нами анкетирования сотрудников прокуратур города Санкт-Петербурга, Алтайского, Краснодарского края, Ивановской, Калужской, Ленинградской, Нижегородской, Омской и Свердловской областей РФ, осуществлявших в 2015—2017 гг. надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия, производивших расследование уголовных дел, возбужденных по признакам состава преступления, предусмотренного ст. 243.1 УК РФ, был задан вопрос: «Существует ли необходимость в усилении уголовной ответственности за преступления, совершенные в отношении объектов культурного наследия?» 55,9 % респондентов указали на это как наиболее эффективную меру профилактики преступлений в отношении памятников истории и культуры.

Разделяя мнение большинства респондентов, можно сделать вывод о несоответствии наказания важности подлежащего охране объекта и предмета преступного посягательства. Обращаясь к санкции исследуемой статьи, следует дать характеристику объекту и предмету преступного посягательства преступлений, посягающих на объекты культурного наследия, выявленные объекты культурного наследия, культурные ценности (ст. 243, 243.1 УК РФ). Так, видовым объектом преступлений выступают общественные отношения, обеспечивающие общественную нравственность. Общим предметом преступления являются объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов РФ, включенные в единый государственный реестр объектов культурного наследия народов РФ, выявленные

<sup>4</sup> Стратегия Национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31.12.2015 г. // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.12.2016).

<sup>5</sup> От Москвы до самых до окраин... а Васья слушает да ест. URL: [http://www.hraniteli-nasledia.com/articles/bedstviya/ot-moskvy-do-okrain-a-vaska-slushaet-da-est/?sphrase\\_id=25197](http://www.hraniteli-nasledia.com/articles/bedstviya/ot-moskvy-do-okrain-a-vaska-slushaet-da-est/?sphrase_id=25197) (дата обращения: 15.02.2018).

<sup>6</sup> О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания: постановление Пленума ВС РФ от 22.12.2015 г. № 58 (ред. от 29.11.2016 г.) СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).

<sup>7</sup> Декларация прав культуры. URL: <http://www.lihachev.ru/lihachev/deklaratsiya/123/> (дата обращения: 14.02.2018).

объекты культурного наследия, культурные ценности, находящиеся в неразрывной связи с обозначенными объектами. Указанные предметы материального мира должны обладать ценностью для всего многонационального народа Российской Федерации и являться неотъемлемой частью Всемирного культурного наследия (преамбула Федерального закона № 73-ФЗ).

В отличие от ст. 167, 168 УК РФ, схожих со ст. 243 и 243.1 УК РФ по признакам объективной стороны и частично – предмету преступного посягательства, представляющего значительную материальную ценность, преступления в отношении культурного наследия имеют особый видовой объект – общественные отношения, обеспечивающие общественную нравственность. Они затрагивают взгляды человека на эстетику, достоинство, уважение и память о культурных достижениях предшествующих поколений, культурную и историческую самобытность народа [3]. Указанное обстоятельство является фактором, повышающим общественную опасность совершенного преступления, что должно быть отражено в санкциях ст. 243 и 243.1 УК РФ [6]. К примеру, хищение чужого имущества, предусмотренное ст. 158 УК РФ и хищение предметов, имеющих особую ценность, предусмотренное ст. 164 УК РФ, значительно отличаются друг от друга по характеру и размеру наказания. Так, преступление, квалифицируемое по ч. 1 ст. 158 УК РФ, в соответствии со ст. 15 УК РФ является преступлением небольшой тяжести, размер максимального наказания за совершение которого не превышает двух лет лишения свободы, тогда как преступление, квалифицируемое по ч. 1 ст. 164 УК РФ, отнесено законодателем к категории тяжких, размер максимального наказания за совершение которого установлен законодателем до десяти лет лишения свободы.

Квалифицированные составы преступлений, предусмотренных п. «б» ч. 2 ст. 164 и ст. 243, 243.1 УК РФ, частично схожи по предмету преступного посягательства, признакам объективной стороны, видовому объекту преступного посягательства. Л.Р. Клебанов предложил включить рассматриваемые преступления в самостоятельный раздел – «Преступления в отношении культурных ценностей», тем самым подчеркивая схожесть рассматриваемых составов по объекту преступного посягательства [9, с. 266]. Применительно к преступлению, квалифицированному как хищение предметов, имеющих особую историческую, художественную или культурную ценность, повлекшее их уничтожение, порчу или разрушение, это дополнительный объект – общественные отношения в сфере общественной нравственности. Кроме этого, появляется дополнительный признак объективной стороны состава преступления в виде общественно опасных последствий – безвозвратной (обратимой) утери ценного предмета. При этом уничтожение, порча или разрушение ценного предмета влияет на изменение категории преступления. В соответствии со ст. 15 УК РФ преступление, предусмотренное п. «б» ч. 2 ст. 164 УК РФ, является особо тяжким. Изложенное вызывает сомнения в соразмерности и справедливости наказания за преступление, предусмотренное ст. 243.1 УК РФ, поскольку последствия, как

признаки объективной стороны материального состава рассматриваемого преступления, схожи с последствиями объективной стороны состава преступления, предусмотренного п. «б» ч. 2 ст. 164 УК РФ.

При конструировании санкции ст. 243.1 УК РФ законодателем не учтены ценностные характеристики предмета преступного посягательства. Решение о признании памятника, архитектурного ансамбля или достопримечательного места выявленным объектом культурного наследия принимается на основании проведенного региональным органом охраны объектов культурного наследия исследования его историко-культурной ценности (ч. 3 ст. 16.1 Федерального закона № 73-ФЗ). Последующее изменение статуса выявленного объекта культурного наследия происходит на основании исследования его исторической, археологической, архитектурной, градостроительной, культурологической, эстетической, этнологической и (или) научной ценности. Соответственно, разрушая или повреждая объект культурного наследия, выявленный объект культурного наследия, виновное лицо воздействует на предметы материального мира (памятники, архитектурные ансамбли, достопримечательные места), историческая и культурная ценность которых определена при наделении их особым историко-культурным статусом. Они еще до совершения в отношении них преступления были признаны особо ценными предметами материального мира, свидетельствующими о жизнедеятельности ушедших эпох, цивилизаций, определенных исторических событий и личностей, являлись источниками информации о рождении и развитии культуры.

Криминализация неразрывно связана с пенализацией преступления. По мнению В.Н. Кудрявцева, пенализация является неотъемлемым элементом криминализации. Пенализация устанавливает уголовное наказание за деяния, ранее признанные преступлением. Показатель интенсивности криминализации – это степень пенализации [10, с. 244]. По нашему мнению, исходя из сущности пенализации, рассматривать ее только в качестве элемента криминализации неверно. В соответствии с принципами и основаниями уголовной ответственности, указанными в ч. 2 ст. 2 УК РФ, за совершение криминализованных деяний должно быть определено соответствующее наказание. В связи с тем, что наказуемость – обязательный признак преступления, следует признать, что пенализация неразрывно связана с криминализацией как независимая форма реализации уголовной политики государства [8, с. 52]. Однако пенализация не сводится только к установлению размера и вида наказания за противоправное деяние, она дополнительно включает в себя процесс внесения в санкции действующего уголовного закона изменений, направленных на ужесточение ранее установленных наказаний.

Обратимся, например, к проблеме пенализации состава преступления, предусмотренного ст. 243.1 УК РФ. Она проявляется в виде несоответствия наказаний, изложенных в санкции рассматриваемой статьи, общественной опасности совершенного преступления. Так, за действия, предусмотренные диспозицией ст. 243.1 УК РФ, предусмотрено наказание в виде штрафа в размере

до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо обязательными работами на срок до трехсот шестидесяти часов, либо принудительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок. М.И. Ковалев привел следующие требования к построению санкций статьи уголовного закона:

- 1) полное соответствие санкции степени общественной опасности деяния с позиции уголовной политики государства, правосознания и морали;
- 2) внутренняя согласованность санкции в смысле исключения существенных отличий в наказуемости равных по степени общественной опасности преступлений [5].

Изложенное свидетельствует о необходимости внесения в санкцию ст. 243.1 УК РФ изменений, направленных на усиление уголовной ответственности. Максимальное наказание в виде лишения свободы следует увеличить до шести лет лишения свободы с ограничением свободы на срок до двух лет или без такового. Это будет согласовываться с санкцией ч. 2 ст. 243 УК РФ, поскольку предметом преступления в ст. 243.1 УК РФ и ч. 2 ст. 243 УК РФ могут быть схожие по своим характеристикам объекты культурного наследия, а именно особо ценные объекты культурного наследия народов Российской Федерации, объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) включенные в Список Всемирного культурного наследия, объекты археологического наследия, включенные в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, или выявленные объекты археологического наследия, уничтожение или повреждение которых может произойти в результате нарушения требований их сохранения или использования со стороны собственников или иных законных владельцев. Предельный размер штрафа следует увеличить до трех миллионов рублей или заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет. Кроме этого, следует увеличить до четырехсот часов предельный срок отбывания наказания в виде обязательных работ, до пяти лет предельный срок отбывания наказания в виде принудительных работ.

Увеличение предельного срока отбывания наказания в виде лишения свободы скажется и на изменении категории преступления, отразится на вопросах рецидива, срока погашения, снятия судимости, подследственности и подсудности уголовных дел. У правоприменителя появится возможность привлечения к уголовной ответственности за приготовление к совершению преступления.

Изменение категории расследуемого преступления положительно скажется на увеличении сроков давности привлечения к уголовной ответственности, которые в настоящее время в соответствии с п. «а» ч. 1 ст. 78 УК РФ составляют два года. Указанная проблема по исследуемому составу преступления является актуальной, так как позволяет виновному лицу избежать уголовной ответственности. Так, дознавателем отделения дознания УМВД России г. Санкт-Петербургу 29.04.2015 г. на основании п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ прекра-

щено уголовное дело в отношении И., повредившего в результате использования объект культурного наследия федерального значения. И. без соответствующего согласования с Комитетом по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры Правительства г. Санкт-Петербурга произвел надстройку мансардного этажа в жилом доме на ул. Марата Центрального района города. В результате его противоправных действий памятнику истории и культуры был нанесен ущерб в крупном размере. В денежном эквиваленте он был оценен в 2 000 000 рублей. Однако наказания за содеянное И. избежал в связи с тем, что преступление было выявлено по истечении более года с момента его совершения, а в ходе проведенного дознания не была своевременно назначена экспертиза в целях определения характера и размера вреда причиненного объекту культурного значения. В результате срок давности для привлечения к уголовной ответственности истек.

Указанный факт не является единичным. Так, 12.12.2016 г. дознавателем отделения дознания УМВД России по г. Омску по основаниям, предусмотренным п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, то есть за истечением срока давности, прекращено уголовное дело, возбужденное по факту уничтожения объекта культурного наследия регионального значения «Жилого дома постройки конца XIX, начала XX вв.».

Кроме этого, в соответствии со ст. 31 УПК РФ повышение категории преступления повлечет изменение подсудности уголовного дела. В настоящее время преступления, квалифицированные по ст. 243.1 УК РФ, подсудны мировым судьям. Усиление санкции исследуемой статьи позволит изменить подсудность уголовных дел, что является вполне логичным, поскольку рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.13, 7.14.1 КоАП РФ, схожих по объективным признакам с составом преступления, предусмотренного ст. 243.1 УК РФ, происходит в районных судах.

Изменение категории преступления сделает невозможным прекращение уголовного дела (преследования) за деятельным раскаянием, предусмотренным ст. 28 УПК РФ, в отношении лиц, уничтоживших или повредивших объект культурного наследия. В настоящее время это возможно и явно не соответствует характеру совершенного преступного деяния и наступившим общественно опасным последствиям.

Так, 25.12.2015 г. дознавателем отделения дознания УМВД России по г. Санкт-Петербургу в связи с деятельным раскаянием прекращено уголовное дело в отношении граждан Щ. и И., умышленно повредивших объект культурного наследия «Дом А.А. Лишневецкого», расположенный на ул. Лахтинской г. Санкт-Петербурга. Преступниками была демонтирована рельефная композиция с фронтона дома. Согласно выводам судебной экспертизы, причиненный в результате действий Щ. и И. ущерб был оценен в размере 664 483 рубля, который был полностью возмещен. Факт возмещения причиненного ущерба должен был быть учтен дознавателем при расследовании уголовного дела, но он не должен был вступать в противоречие с принципом справедливости наказания (ч. 1 ст. 6 УК РФ). Преступления в отношении

объектов культурного наследия представляют повышенную общественную опасность, так как в результате их совершения возникает угроза безвозвратной утраты уникальных ценностей народа Российской Федерации. Поэтому усиление уголовно-правовых санкций за преступление, предусмотренное ст. 243.1 УК РФ, не опасно, так как оно сбалансировано и криминологически обосновано.

Полагаем, что предложенные меры будут способствовать устранению законодательных пробелов, формированию иного, более ответственного отношения к

процессу профилактики, выявления и пресечения преступлений в отношении памятников истории и культуры со стороны сотрудников правоохранительных органов, представителей органов исполнительной власти. Они улучшат общее состояние дел в сфере охраны и использования объектов культурного наследия народов Российской Федерации, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия народов Российской Федерации, выявленных объектов культурного наследия.

**Рецензент: Демидова-Петрова Елизавета Викторовна**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права Казанского юридического института МВД России, подполковник полиции, г. Казань, Российская Федерация.

E-mail: demidova.liza@gmail.com

### Литература

1. Гаврилов Б.Я. Современная уголовная политика России: цифры и факты. М.: Велби, Проспект, 2008. 208 с. // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.12.2017).
2. Гуслова Э.В. Криминализация и пенализация деяния как форма реализации уголовной политики // Вестник Воронежского института МВД России. 2014. № 1. С. 224—228.
3. Данилов В.А. Уголовная ответственность за хищение предметов, имеющих особую научную, культурную, историческую и художественную ценность // Бизнес в законе. 2007. № 3. С. 110—112.
4. Кауфман М.А. Правотворческие ошибки в уголовном праве // Журнал российского права. 2016. № 9 (237). С. 92—101.
5. Ковалев М.И. Уголовное правотворчество и законодательная техника // Криминология и уголовная политика. 1985. № 3. С. 112—114.
6. Кондрашова Т.В. Культурные ценности под защитой российского уголовного права // Российский юридический журнал. 2016. № 5. С. 135—142.
7. Коробеев А.И. Советская уголовная политика: проблемы криминализации и декриминализации. Владивосток, 1987. 268 с.
8. Коробеев А.И. Уголовно-правовая политика современной России: проблемы пенализации и депенализации // Закон. 2015. № 8. С. 46—59.
9. Клебанов Л.Р. Уголовно-правовая охрана культурных ценностей : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. 512 с.
10. Кудрявцев В.Н. Общая теория квалификации преступлений. М., 1972. 352 с.
11. Побегайло Э.Ф. Уголовная политика современной России: авторская концепция // Вестник Балтийского федерального университета. 2007. № 9. С. 6—15.
12. Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учебник / В.А. Блинников, А.В. Бриллиантов, О.А. Вагин и др.; под ред. А.В. Бриллиантова. 2-е изд. перераб. и доп. М.: Проспект, 2015. // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).



# Проблемы квалификации обмана как способа совершения мошенничества с использованием электронных средств платежа

Мальшиева Ю. Ю.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** уголовное право, способ совершения преступления, обман, мошенничество, электронные средства платежа.

**Аннотация.** Статья посвящена проблемам квалификации обмана как способа совершения мошенничества с использованием электронных средств платежа. В статье раскрывается необходимость формулирования понятия обмана в преступлении, предусмотренном ст. 159.3 УК РФ. Автор рассматривает активный обман в мошенничестве с использованием электронных средств платежа как основной и единственный способ данного преступления, исходя из судебной практики и доктрины российского уголовного права.

DOI: [10.21681/2226-0692-2018-4-31-33](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2018-4-31-33)

Электронные средства платежа успешно вошли в обиход большинства людей. Количество эмитированных платёжных карт, как и количество проводимых с их помощью операций, неуклонно растёт [1, с.4].

Увеличение объёмов использования банковских карт повлекло и рост числа преступных посягательств на собственность, совершаемых с их помощью. Ростом таких преступлений было обосновано введение в Уголовный кодекс РФ (далее УК РФ) специального вида мошенничества, предусмотренного ст. 159.3 УК РФ «Мошенничество с использованием электронных средств платежа» [2, с.17].

Почти шесть лет применения данной нормы показали, что уяснение её содержания представляет трудности для практических работников, о чём свидетельствует противоречивая судебная практика по делам этой категории. Подтверждает данную позицию и сам законодатель, изменив наименование рассматриваемой статьи в редакции Федерального закона от 23 апреля 2018 г. № 111-ФЗ и тем самым расширив предмет данного преступления, поскольку суды, квалифицируя деяния по ст. 159.3 УК РФ, по-разному определяли способ совершения преступления [3], его предмет [4], а также иные признаки.

Ст. 159.3 УК РФ устанавливает ответственность за мошенничество с использованием электронных средств платежа, т. е. хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество путём обмана или злоупотребления доверием, совершённое с использованием электронных средств платежа.

Буквальное толкование диспозиции ч.1 ст. 159.3 УК РФ позволяет сделать вывод, что главными отличительными признаками рассматриваемого специального вида мошенничества являются такие признаки об-

ективной стороны преступления, как средство его совершения (электронные средства платежа) и основной способ его совершения (обман). В связи с этим вполне логичным выглядит интерес исследователей именно к данным признакам мошенничества с использованием электронных средств платежа.

Сложной, на наш взгляд, является проблема определения способа совершения рассматриваемого преступления. Исследователи выделяют следующие вопросы, связанные со способом совершения мошенничества, предусмотренного ст. 159.3 УК РФ:

- является ли способ хищения, описанный в диспозиции ч.1 ст. 159.3 УК РФ, мошенническим обманом в общепринятом его понимании, и корректно ли было именовать описанные в данной норме действия мошенничеством?
- если да, то в чём конкретно выражается обман в мошенничестве с использованием электронных средств платежа, какая это разновидность обмана (активный или пассивный обман)?

Существенное практическое значение имеет вопрос о том, что следует понимать под обманом при совершении мошенничества с использованием электронных средств платежа, в чём же конкретно выражается данный способ совершения преступления применительно к преступлению, предусмотренному ст. 159.3 УК РФ. В науке уголовного права данный вопрос решается по-разному, и мы можем выделить две основные точки зрения.

Сторонники первой из них толкуют понятие обмана с использованием электронных средств платежа узко, полагая, что обман заключается не в факте использования электронных средств платежа, а в совершении виновным иных действий, направленных на введение в заблуждение определённых лиц.

<sup>1</sup> Мальшиева Юлия Юрьевна, кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой уголовного права и криминологии Казанского филиала Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), Российская Федерация, г. Казань.  
E-mail: solodkova.julia@mail.ru

Так, по мнению С.А. Ворожцова, обман при использовании электронных средств платежа будет иметь место, когда используются, например, поддельные банковские карты, изготовленные на имя виновного, или когда используются подлинные банковские карты в сочетании с поддельными документами, удостоверяющими личность держателя карты [5, с. 51—54].

Сторонники второй точки зрения, напротив, полагают, что для признания наличия обмана достаточно того, чтобы виновный с умыслом на хищение использовал электронные средства платежа.

Думается, что законных оснований для узкого толкования обмана в рассматриваемом специальном виде мошенничества нет. В диспозиции ч.1 ст. 159.3 УК РФ в отличие, например, от диспозиции ч.1 ст. 159.2 УК РФ обман никак не конкретизируется, а значит, содержание данного термина законодателем не ограничивается. И судебная практика [6], и доктрина российского уголовного права [7, с. 202] признаёт обманом не только сообщение заведомо ложных сведений либо умолчание об истинных фактах, но и умышленные действия, направленные на введение владельца имущества или иного лица в заблуждение.

Следует отметить, что в зарубежных странах с развитой экономикой, в которых с проблемой незаконного использования электронных средств платежа столкнулись значительно раньше, чем в России, уже сам факт данного использования лицом, не имеющим на это право, расценивается как обман. Например, в английском уголовном праве такого рода действия считаются созданием ложного представления (*false representation*) о наличии полномочий на использование карты и наказываются на основании раздела 15 (1) Закона о краже 1968 г., устанавливающего ответственность на получение чужой собственности путём обмана.

Поэтому мы соглашались со сторонниками второй из приведённых точек зрения, обратив внимание на то, что в данном случае имеет место не пассивный, а активный обман действием.

Таким образом, объективная сторона преступления, предусмотренного ст. 159.3 УК РФ включает в себя:

- активный обман действием;
- изъятие предмета хищения у потерпевшего (например, списание денежных средств с банковского счёта держателя карты);
- обращения предмета хищения в пользу виновного, торговой или иной организации.

Мы можем констатировать, согласившись с мнением М.В. Талан, что при характеристике преступлений в сфере экономики следует иметь в виду, что их яркой особенностью выступает связь с экономической политикой государства [8, с. 271]. В данном случае уголовно-правовые нормы отражают современную экономическую политику государства и даже обеспечивают её осуществление. Поэтому повышенная изменчивость таких норм является вполне оправданной, поскольку с изменением экономических условий возникает необходимость в поддержании тех или иных изменений в экономике уголовно-правовыми средствами. Так, круг общественно опасных деяний, криминализированных в экономической сфере, постоянно меняется и в целом увеличивается. В результате в нашем уголовном законодательстве наблюдается наличие значительного количества специальных норм, с казуистичными, чрезмерно детализированными диспозициями, описывающими конкретные экономические деликты. В настоящее время наблюдается переход от локальных противоправных проявлений в различных видах экономической деятельности к криминализации экономической системы общества в целом [9, с.6]. Такое положение свидетельствует о кризисном состоянии уголовной политики в сфере экономики, которая не всегда адекватно реагирует на происходящие изменения в экономической политике.

Тем не менее, на наш взгляд, следует конкретизировать обман как основной способ совершения мошенничества с использованием электронных средств платежа и определить преступление, предусмотренное ст. 159.3 УК РФ, следующим образом: *мошенничество с использованием электронных средств платежа, то есть хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество путём активного обмана (обмана действием).*

**Рецензент: Рыбаков Олег Юрьевич**, доктор юридических наук, доктор философских наук, заведующий кафедрой Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Российская Федерация.

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

Литература

1. Архипов А.В. Проблемы применения нормы о мошенничестве с использованием платёжных карт // Уголовное право. 2017. № 1 (январь-февраль) С. 4—11.
2. Малышева Ю.Ю. Обман в уголовном праве России: Монография. Казань: ИЦ Университета управления «ТИСБИ», 2017, 180 с.
3. Уголовное дело № 1-303/ 2016 // Архив Орджоникидзевского районного суда города Магнитогорска Челябинской области за 2016 г.; Архив Кондинского районного суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры за 2014 г.
4. Уголовное дело № 1-56/ 2013 // Архив Кулебакского городского суда Нижегородской области; Уголовное дело № 1-448/ 2013 // Архив Мытищинского городского суда Московской области за 2013 г.
5. Ворожцов С.А. О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении или растрате // Закон. 2008. № 11.
6. Пункт 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 № 51 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 2. Февраль.
7. Лопашенко Н.А. Посягательства на собственность: Монография. М.: Норма — Инфра-М, 2012.
8. Талан М.В. Обеспечение национальной безопасности в экономической сфере уголовно-правовыми средствами // Материалы XI Российского конгресса уголовного права, посвященного памяти доктора юридических наук, профессора Владимира Сергеевича Комиссарова // Москва, 31 мая — 1 июня, 2018.
9. Мацкевич И.М. Организованная экономическая преступность // Мониторинг правоприменения. 2016. № 1 (18) С. 4—10.



# Вопросы отграничения вымогательства от насильственного грабежа и разбоя: проблемы квалификации

Челябова З. М.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** *насилие, насильственные посягательства на собственность, насильственный грабеж, разбой, вымогательство, вымогательская угроза, вымогательство, соединенное с насилием, реальное применение насилия, интенсивность насилия, виды насилия, квалификация, разграничение, дифференциация, средство завладения имуществом, «будущий» характер, требование.*

**Аннотация.** *В статье проанализирована актуальная в настоящем времени для уголовно-правовой доктрины и правоприменителя проблема разграничения таких схожих по законодательной конструкции составов насильственных посягательств на собственность, как вымогательство, насильственный грабеж и разбой. Обоснование необходимости исследования представленной проблемы автор находит в имеющейся разности позиций судов при квалификации действий виновных, совершивших названные преступные посягательства. Автор особо анализирует «будущий» характер вымогательства, как основной критерий его отграничения от насильственного грабежа и разбоя. Именно этот признак-отграничитель, содержится в рекомендациях Пленума Верховного Суда в Постановлении от 17.12.2015 г. № 56 «О судебной практике по делам о вымогательстве (статья 163 Уголовного кодекса Российской Федерации)». Также автор обращает внимание и на иные признаки, дифференцирующие названные насильственные посягательства на собственность, описывает отношение к ним доктрины, а также реализацию их судами общей юрисдикции. Исследовав доктринальное понимание обозначенной в статье проблемы, а также сложности ее правоприменения, автор делает вывод к настоящей статье в целом, преследуя цель единообразного понимания и применения закона.*

DOI: [10.21681/2226-0692-2018-4-34-36](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2018-4-34-36)

Достаточно часто возникает необходимость отграничения вымогательства от разбоя и насильственного грабежа [1].

Обращение к практике перекалфикации с вымогательства на состав грабежа, разбоя (и наоборот) невольно приводит к сравнению с практикой перекалфикации с состава разбоя на состав грабежа. Отметим, что практика перекалфикации с состава вымогательства на состав грабежа, разбоя в разы меньше. Это, на наш взгляд, позитивное явление, дающее основание полагать о правильности интерпретации правоприменителем рекомендаций высшего судебного органа, обозначенных в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 56<sup>2</sup>.

Анализ практики показал, что критерии разграничения вымогательства с грабежом и разбоем не столь однозначны в случаях вымогательства, сопряженного с реальным применением насилия (п. «в» ч. 2 ст. 163 УК). Это и требует, на наш взгляд, более подробного исследования, так как реальное применение насилия в ходе вымогательства усложняет разграничение, делая эти составы еще более схожими.

Для решения проблемы Пленум ВС РФ в п. 10 Постановления № 56 рекомендует исходить из того, что насилие в грабеже и разбое является средством завладения имуществом и его удержания. В вымогательстве оно подкрепляет угрозу. Завладение имуществом при грабеже и разбое происходит одновременно с насилием или сразу после его совершения [2]. В вымогательстве умысел виновного обращен на получение требуемого имущества в будущем.

В насильственном грабеже и разбое возможно как физическое, так и психическое насилие, а в вымогательстве основной способ совершения деяния связан только с психическим насилием [3].

Законодатель определил степень интенсивности насилия и в насильственном грабеже, и в разбое [4]. В части применения насилия в вымогательстве форма насилия не уточнена, что свидетельствует о поглощении им признаков и неопасного, и опасного насилия.

Угроза в вымогательстве может состоять в угрозе применения любых форм физического воздействия, вплоть до лишения жизни [5]. Подтверждением тому является п. 6 Постановления Пленума № 56, согласно которому ч. 1 ст. 163 УК предполагает наличие угрозы применения любого насилия, в том числе убийством или причинением тяжкого вреда здоровью.

<sup>2</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.12.2015 № 56 «О судебной практике по делам о вымогательстве (статья 163 Уголовного кодекса Российской Федерации)» // СПС КонсультантПлюс.

<sup>1</sup> *Челябова Залина Магомедзагировна*, старший преподаватель кафедры уголовного права ФГБОУ ВО «Астраханский государственный университет», Российская Федерация, г. Астрахань.  
E-mail: [zalina.chelyabova@yandex.ru](mailto:zalina.chelyabova@yandex.ru)

В науке взгляды на проблему разграничения грабежа, разбоя, вымогательства более широки, чем пояснения закона и высшего судебного органа.

Позиция Н.А. Лопашенко выражает наиболее распространенное мнение в доктрине, акцентируя при разграничении преступлений внимание на том, что угроза при вымогательстве обращена в будущее, то есть виновный не собирается претворить ее в действие немедленно, угрожая, напротив, насилем в дальнейшем [6]. Автор не соглашается с Б.В. Волженкиным, который видел вымогательство и при угрозе немедленным применением насилия<sup>3</sup>.

Действительно, последняя позиция делает невозможным отграничение вымогательской угрозы от угрозы в грабеже и разбое. Именно в требовании, обращенном в будущее, и видится отличие этих преступлений, а также в намерении реализовать в будущем насилие.

Справедливо на этот счет замечание Н.И. Мельника, что признание возможным реализации угрозы в составе вымогательства в настоящем уничтожит грань, отделяющую его от разбоя<sup>4</sup>.

Приводя перечень отличительных признаков объективной стороны исследуемых составов, Н.А. Лопашенко выделяет следующее:

- а) грабеж — хищение с материальным составом. Завладение имуществом в число обязательных признаков разбоя и вымогательства не входит;
- б) разбой и вымогательство — усеченные составы. В разбое деяние включает в себя нападение, сопряженное с опасным насилем либо угрозой таковым, вымогательство — требование передачи имущества, сопряженное с угрозой;
- в) различие в видах угроз, степень опасности которых для грабежа и разбоя определена, для вымогательства же возможна угроза любым насилем;
- г) различие во времени, когда виновный собирается получить имущество: в разбое и грабеже — немедленно, а в вымогательстве — спустя какое-то время;
- д) различие во времени возможной реализации угрозы.

В грабеже и разбое угроза может быть претворена в действительность немедленно, в вымогательстве — через какое-то время. Применение насилия в вымогательстве возможно, но оно лишь подкрепляет угрозу, а не отменяет ее<sup>5</sup>. Таким образом, насилие в вымогательстве служит угрозе, усиливая ее эффект.

Доктрина нередко называет такой признак, как способ перехода требуемого имущества от потерпевшего: при вымогательстве потерпевший сам передает преступнику требуемое имущество, а при разбое и грабеже изъятие имущества из обладания потерпевшего производится виновным [7]. Отрицание данного признака-

отграничителя находим и в советской<sup>6</sup>, и в нынешней науке уголовного права<sup>7</sup>, где ученые признают возможным передачу имущества потерпевшим и в грабеже, и в разбое.

Не думается, что классическое понимание действий вымогателя выражается в изъятии им самим имущества из обладания потерпевшего. Однако, как показала исследованная нами практика, для правоприменителя особого значения не имеет, каким именно способом произошло изъятие, так как в целом действия виновного вписываются в законодательную конструкцию, соответственно, на квалификации этот признак не отражается.

В Постановлении № 56 рекомендаций о разграничении грабежа, разбоя и вымогательства по способу перехода имущества виновному также не находим. Помимо прочего, сама передача имущества остается за рамками оконченного состава вымогательства, что не делает обязательным обращение к этому признаку для разграничения грабежа, разбоя и вымогательства [8].

Наибольшее признание в качестве разграничительного критерия грабежа, разбоя и вымогательства получил рекомендованный высшим судебным органом «будущий» характер вымогательства.

Правоприменитель тоже опирается на этот признак.

Так, Верховный суд республики Башкортостан переqualificировал действия Кульдибаева с состава вымогательства на состав насильственного грабежа. Кульдибаев, будучи в состоянии алкогольного опьянения, потребовал от Т. деньги, а в ответ на отказ применил насилие в виде ударов по лицу Т. Последний, испугавшись за свою жизнь и здоровье, достал из кошелька деньги и отдал их виновному. В качестве обоснования для переоценки насильственных действий виновного суд сослался на то, что при вымогательстве умысел виновного направлен на получение требуемого имущества в будущем, тогда как в разбое и грабеже оно происходит одновременно с совершением насильственных действий либо сразу после их совершения.

Считаем квалификацию суда второй инстанции верной и соответствующей позиции ВС РФ<sup>8</sup>.

Аналогично и в следующем примере. Так, Никонов потребовал от Х. передать имеющиеся у него деньги, нанеся Х. руками два удара по лицу. После Никонов продолжил требовать у Х. деньги, и последний, опасаясь дальнейшего применения насилия, незамедлительно передал Никонову имеющиеся у него деньги. Органы предварительного расследования ошибочно, на наш взгляд, обвинили Никонова в совершении вымогательства<sup>9</sup>, в

<sup>6</sup> См., например: Плец М.М. Шантаж / М.М. Плец // Советская юстиция. 1905. № 6. С. 197; Курс советского уголовного права: преступления против личности, ее прав. Хозяйственные преступления. В 6-ти томах: Часть Особенная. Т. 5 / Кригер Г.Л., Пионтовский А.А., Ромашкин Г.С. М.: Наука, 1971. С. 354.

<sup>7</sup> См., например: Ивахненко А.М. Квалификация бандинизма, разбоя, вымогательства: проблемы соотношения составов: дисс. ... канд. юрид. наук. Москва. 1996. С. 221; Шпаковский С.Н. Насилие как способ совершения вымогательства: по материалам Уральского региона: дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск. 1999. С. 99.

<sup>8</sup> См.: Постановление РФ от 26.10.2016 № 44У-247/2016 // Официальный сайт обзора судебной практики «Судакт». URL: <https://sudact.ru/> [дата обращения: 10.10.2017].

<sup>3</sup> См.: Волженкин Б.В. Практический комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Б.В. Волженкин. М.: Норма, 2001. С. 414.

<sup>4</sup> См.: Мельник Н.И. Уголовная ответственность за вымогательство личного имущества граждан: дисс. ... канд. юрид. наук. Киев. 1991. С. 162.

<sup>5</sup> См.: Лопашенко Н.А. Посягательства на собственность / Н.А. Лопашенко. - М.: Норма, Инфра-М, 2012. С. 216.

связи с чем мы согласны с оценкой суда, признавшим вину Никонова в совершении насильственного грабежа, так как применение насилия было направлено на получение денежных средств непосредственно после требования их передачи.

Это же обоснование находим и в решении высшего судебного органа о том, что завладение имуществом с одновременным совершением насильственных действий либо сразу после их совершения говорит о составе грабежа, в связи с чем высказывание виновными требования о немедленной передаче денежных средств переквалифицировано с вымогательства на насильственный грабеж<sup>10</sup>.

Подобные примеры привели нас к выводу о том, что «будущий» характер вымогательства не всегда безоговорочно свидетельствует именно об этом преступлении [9], что делает его довольно слабым разграничительным с грабежом и разбоем признаком. Поэтому, на наш взгляд, суды при решении вопроса о том, что имело место — насильственный грабеж, разбой или вымогательство — должны тщательно анализировать все обстоятельства дела: и субъективные, и объективные, опираясь на которые в совокупности правоприменитель сможет констатировать соответствие насильственных действий виновного законодательной конструкции того

или иного насильственного посягательства на собственность.

В вопросе разграничения названных составов следует отметить проблему завладения денежными средствами с похищенной банковской карты, что привело нас еще к одному выводу. В условиях бурного развития имущественных отношений все более значимым становится такой объект, как имущественные права, к коим, как мы отметили выше, относятся безналичные денежные средства на банковской карте. В настоящее время, как правильно отмечают некоторые авторы, имеет место рост электронных платежей, который повлек за собой, в силу понятных причин, рост различного рода мошенников, желающих противоправно завладеть персональными конфиденциальными данными клиентов онлайн-банкинга [10]. Поэтому неизбежно и необходимо, на наш взгляд, расширение в насильственных посягательствах на собственность предмета преступления за счет включения в него, помимо имущества, и имущественных прав. Подобное дополнение облегчит разграничение исследуемых составов и устранил сомнения в квалификации. Тем более, что используемые в настоящее время критерии разграничения не столь убедительны в условиях технического прогресса.

**Рецензент:** *Атагимова Эльмира Исамудиновна*, кандидат юридических наук, советник аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация.  
E-mail: [atagimova75@mail.ru](mailto:atagimova75@mail.ru)

## Литература

1. Шишкова Д.В., Сорокина К.В. Вопросы отграничения вымогательства от смежных составов // Научный Альманах. 2016. № 11—1 (25). С. 532.
2. Садыков А.У. Теоретические аспекты объективных признаков грабежа // Общество и право. 2015. № 2. С. 19.
3. Кобец П.Н. Отграничение разбоя от других составов преступлений по действующему отечественному законодательству / П.Н. Кобец // Символ науки. 2015. № 1—2. С. 73.
4. Российское уголовное право. Особенная часть / ред. В.С. Комиссаров. М.: СПб: Питер, 2014. С. 325.
5. Харин Р.Е. Отличие грабежа от смежных составов преступления / Р.Е. Харин // Законность и правопорядок в современном обществе. 2016. № 34. С. 222.
6. Лопашенко Н.А. Посягательства на собственность / Н.А. Лопашенко. М.: Норма, Инфра-М, 2012. С. 207.
7. Дубровин Н.В. Понятие и общая характеристика преступлений против собственности // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. 2016. № 1 (24). С. 38.
8. Российское уголовное право. В 2 томах. Том 2. Особенная часть. М.: ТК Велби, Проспект, 2017. С. 287.
9. Токарчук Р.Е. Пробелы и излишества уголовного законодательства РФ, касающиеся некоторых форм хищения // Российский юридический журнал. 2014. № 3. С. 79.
10. Атагимова Э.И., Потемкина А.Т., Цопанова И.Г. «Кража личности» как самостоятельное преступление или разновидность мошенничества // Правовая информатика. 2017. № 3. С. 14—22.



<sup>9</sup> См.: Обвинительный приговор РФ от 23.03.2015 № 1-79/2015 // Официальный сайт обзора судебной практики «Судакт». URL: <https://sudact.ru/> [дата обращения: 03.08.2017].

<sup>10</sup> См.: Определение РФ от 07.04.2011 № 1-184/06 // Официальный сайт обзора судебной практики «Судакт». URL: <https://sudact.ru/> [дата обращения: 16.08.2017].

# Развитие законодательства в рамках реализации российской правовой политики в сфере поддержки материнства и семей с детьми

Рыбакова О. С.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** семьи с детьми, материнство, институт уполномоченного по правам ребенка, семейные ценности, законодательное регулирование, социальная поддержка, жизнеобеспечение несовершеннолетних, социальное обеспечение, пособия в связи с рождением ребенка.

## Аннотация.

**Целью** настоящей работы является аналитический обзор и анализ законодательства Российской Федерации в сфере правового регулирования государственной поддержки семьи, семей с детьми, материнства, детства.

**Методы исследования.** С использованием философского диалектического метода рассмотрены комплексные, взаимосвязанные вопросы реализации российской правовой политики в сфере поддержки материнства и семей с детьми в соотношении с ролью и основополагающим влиянием развития федерального и регионального законодательства. Общенаучный метод анализа позволил изучить федеральные нормативные правовые основы государственной поддержки семьи, рассмотреть региональную специфику правового регулирования отношений в этой сфере. Сравнительно-правовой метод способствовал уяснению общего и особенного при разграничении понятий «правовая политика в сфере поддержки материнства» и «государственная правовая политика».

**Полученные результаты.** В публикации проанализированы национальные приоритеты правовой политики в сфере поддержки семьи, материнства, детства. Представлено авторское понимание правовой политики в данной сфере, ее субъектный состав, проанализированы основные нормативные правовые акты, принятые в рамках реализации российской правовой политики в сфере поддержки материнства. Автором дано определение правовой политики в сфере поддержки материнства, которая представляет собой деятельность государственных органов, муниципальных органов, общественных институтов по улучшению положения семей с детьми, создания благоприятных условий для рождения и воспитания ребенка. Представлено разграничение данного понятия с государственной правовой политикой. Представлены меры поддержки материнства и семей с детьми на федеральном и региональном уровне. Рассмотрены основные нормативные правовые акты, регулирующие систему социальных выплат в связи с рождением (усыновлением) ребенка, организационно-правовые основания выплат за счет средств материнского (семейного) капитала, а также, новеллы законодательства в рамках реализации механизма повышения качества жизни семей с детьми. Обосновывается важность принципа семейного воспитания детей, как приоритетного направления государственной правовой политики.

DOI: 10.21681/2226-0692-2018-4-37-41

Российская Федерация определяет государственную гарантию поддержки семьи, детства, ответственного родительства в числе основных национальных приоритетов и конституционных ценностей.

В Российском государстве выработаны национальные приоритеты правовой политики [11, с. 154], в том числе в сфере преумножения человеческого капитала, поддержания благоприятных условий развития личности, повышения качества жизни улучшению жизни российских семей, поддержки материнства, детства, сохранения национальных культурных ценностей Российского государства. Российская правовая политика определяет концептуальные основы и стратегические

направления поддержки материнства и детства, находит свое отражение в принятом федеральном законодательстве и программных документах, законах субъектов Российской Федерации, программных документах, направленных на создание, обеспечение и воспроизводство необходимых условий для стабилизации демографической ситуации в стране, сохранение и укрепление репродуктивного здоровья населения, повышение уровня рождаемости, улучшение жизнеобеспечения семей, имеющих детей и особенно находящихся в трудной жизненной ситуации, а также на сохранение духовно-нравственных семейных ценностей.

Статус социального государства предполагает обеспечительную систему мер социально-политиче-

<sup>1</sup> Рыбакова Ольга Сергеевна, старший научный сотрудник ФБУ «Научный центр правовой информации при Минюсте России», кандидат юридических наук, г. Москва, Российская Федерация.  
E-mail: orro21@yandex.ru

ского, экономического и правового характера, направленную на создание благоприятных условий для роста рождаемости, повышения качества жизнеобеспечения семей с детьми. Конституцией Российской Федерации гарантированы поддержка семьи, материнства, отцовства и детства (ч. 2 ст. 7), а также, в развитии указанных положений, защита материнства и детства (ч. 1 ст. 38).

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации (определения от 06 марта 2003 года № 58-О, от 27 декабря 2005 года № 502-О, от 24 января 2006 года № 6-О, от 15 января 2009 года № 105-О-О, Постановление от 26 февраля 2018 года № 10-П и др.), Конституция Российской Федерации, признавая Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 7, часть 1), и определяя в качестве одного из основных направлений социальной защиты обеспечение государственной поддержки материнства и детства, вместе с тем, не определяет конкретные способы и объемы такой защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан, и относит определение условий и порядка реализации данного конституционного права к компетенции законодателя (статья 39, часть 2).

Обозначенные конституционные гарантии нашли отражение в приоритетах российской правовой политики в сфере поддержки материнства и семей с детьми. В юридической литературе правовая политика понимается в различных аспектах и связывается со стратегиями правового развития России [10, с. 31]. Правовая политика конкретизируется соответственно в деятельности органов государства в области правотворчества, правоприменения, правового просвещения граждан, осуществления государственного надзора и контроля, государственного обеспечения подготовки кадров-юристов, формирования официальной правовой доктрины, выраженной в программных целевых стратегических актах Президента РФ, Правительства РФ. Российская правовая политика в сфере поддержки материнства и семей с детьми, реализуемая на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальном уровне представляет собой деятельность государственных органов, муниципальных органов, общественных институтов по улучшению положения семей с детьми, создания благоприятных условий для рождения и воспитания ребенка.

Следует подчеркнуть особую роль государственных институтов в формировании приоритетов правовой политики в сфере поддержки материнства и семей с детьми. Улучшению положения семей с детьми способствуют принимаемые государственные программы, направленные на сохранение здоровья и укрепление репродуктивного здоровья, снижение уровня младенческой и материнской смертности, формирование мотивации для ведения здорового образа жизни, совмещение родителями трудовой деятельности с воспитанием детей, развитие системы материальной поддержки и стимулирования.

Одним из приоритетов правовой политики в области поддержки материнства и семей с детьми является укрепление российской семьи, путем создания благоприятных социально-экономических условий для рождения

(усыновления) и воспитания детей. Совершенно справедливо, что именно семья, в отличие от других воспитательных институтов способна воздействовать и, как правило, воздействует на все стороны личности человека на протяжении всей его жизни [2, с. 19; 4, с. 11-12]. К сожалению не каждый ребенок имеет возможность воспитываться в родной семье, общаться со своими кровными родителями, реализовать свои права на семейное воспитание [8, с. 21-22]. Конвенция о правах ребенка 1989 г. определяет семью как «основную ячейку общества и естественную среду для роста и благополучия всех ее членов и особенно детей, которой должны быть предоставлены необходимые защита и содействие» (со стороны общества и государства), с тем чтобы «она могла полностью возложить на себя обязанности в рамках общества, а ребенку для полного и гармоничного развития его личности необходимо расти в семейном окружении, в атмосфере счастья, любви и понимания»<sup>2</sup>. Руководствуясь международными принципами и обязательствами, Российская Федерация возводит государственную гарантию поддержки семьи, института ответственного родительства в ранг основных национальных приоритетов, определивших направления развития законодательства в данной сфере.

На федеральном уровне действует система мер поддержки семей, которые готовы принять на воспитание ребенка. Данные меры направлены, прежде всего, на стимулирование семей к усыновлению (удочерению). Немаловажной их частью являются льготы при усыновлении ребенка, закрепленные на уровне федерального законодательства и государственных программах поддержки. Основным приоритетом в данном контексте является установление ответственности каждой семьи за воспитание, образование и всестороннее развитие личности взятого на воспитание ребенка.

Установленная на законодательном уровне Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»<sup>3</sup> единая система социальных выплат, в связи с рождением (усыновлением) ребенка, основной целью которой является обеспечение гарантированной государством материальной поддержки материнства (отцовства) и детства. Правом на получение государственных пособий в связи с рождением (усыновлением) и воспитанием детей обладают как работающие граждане, т.е. подлежащие обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, так и неработающие граждане. Общественная система выплат расширена и дополнена на уровне регионального законодательства. Так, во многих субъектах имеется обширная практика установления дополнительных видов социальных выплат семьям с детьми посредством принятия региональных законов<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> «Конвенция о правах ребенка», одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989, ратифицирована Постановлением ВС СССР от 13.06.1990 № 1559-1, вступила в силу для СССР 15.09.1990 // Сборник международных договоров СССР, выпуск XLVI, 1993.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) // СЗ РФ, 22.05.1995, № 21, ст. 1929.

<sup>4</sup> Напр.: Закон г. Москвы от 23.11.2005 № 60 «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве» // Ведомости Московской го-

Высокий уровень безработицы, и, как следствие, низкий уровень доходов населения в начале 1990-х годов детерминировал снижение рождаемости в последующие годы, многие молодые семьи отказались от рождения более одного ребенка, что привело к демографическому кризису в стране. Существует мнение, что низкие демографические показатели свидетельствовали о неблагоприятных условиях жизни людей, не позволяющих им сохранять здоровье, в том числе репродуктивное, реализовывать естественную потребность в создании семьи, рождении желаемого числа детей, обеспечивать их полноценное содержание и развитие [1, с. 59]. Многие семьи 1990-х годов, родившие одного ребенка попадали в категорию малоимущих, а воспитывающие двоих-троих детей, приблизились в «черте бедности» [7, с. 37; 3, с. 53], что вызвало необходимость принятия дополнительных мер поддержки нуждающихся категорий граждан [6, с. 23]. Принятый Федеральный закон от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»<sup>5</sup> установил правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи отдельным категориям граждан, нуждающимся в такой поддержке, а также порядок учета прав граждан на меры социальной защиты (поддержки), социальные услуги, предоставляемые в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи.

Принятый в начале нулевых годов программный документ — Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года<sup>6</sup>, стал ориентиром для органов государственной власти (органов местного самоуправления) в решении вопросов стабилизации демографической ситуации, путем решения задач по созданию предпосылок для роста рождаемости, всесторонней поддержке семьи как формы гармоничной жизнедеятельности личности, а также обеспечению адресной социальной защиты семьи, включая меры материальной помощи при рождении (усыновлении) ребенка. Дальнейшее решение актуальных задач поддержки материнства и детства связано с реализацией Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года<sup>7</sup>, в которой материнство было определено как ключевой социальный институт, призванный решать основные задачи демографической политики государства. Среди основных направлений данного программного документа обозначены: обеспечение жизни и здоровья матери и ребенка; снижение уровня материнской и младенческой смертности; со-

хранение и укрепление репродуктивного здоровья населения, повышение уровня рождаемости. Предлагаемые Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года меры в подавляющем большинстве ориентированы на повышение качества жизни населения, в частности семей с детьми, до минимально приемлемого прожиточного уровня.

Одним из приоритетных направлений реализации правовой политики в данном направлении является поддержка многодетных семей путем предоставления социальных выплат, льгот и различных форм натуральной помощи. основополагающим документом в рамках ее реализации стал Указ Президента РФ от 05.05.1992 № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей»<sup>8</sup>, который определил правовые и организационные основы целенаправленной и адресной политики по усилению социальной поддержки многодетных семей, путем предоставления перечня льгот таким семьям. Следует согласиться, что государственная поддержка многодетных семей представляет собой многоуровневую систему мер по предоставлению социальных гарантий, прав, льгот, направленных на их достойное жизнеобеспечение [9, с. 354]. Указом Президента от 05.05.1992 № 431 регламентирована обязанность субъектов Федерации установить, с учетом национальных и культурных особенностей региона, статус многодетной семьи, а также предусмотреть механизмы дополнительной социально-экономической поддержки таких семей в случае необходимости. В развитие обозначенных положений в субъектах Российской Федерации приняты региональные законы, предполагающие комплекс мер социальной поддержки многодетных семей<sup>9</sup>, повышения их статуса в обществе и улучшение положения в них детей.

Одной из основных целей демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, отраженной в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации»<sup>10</sup> закреплена стабилизация численности населения, в том числе за счет увеличения количества детей в семьях. Среди приоритетов реализации следует назвать: создание механизмов оказания дополнительной поддержки неполных семей с детьми и многодетных семей с низкими доходами, семей, принимающих на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей, а также семей, имеющих детей-инвалидов, включая изменение размеров налоговых вычетов для работающих родителей

родской Думы, 29.12.2005, № 12(2), ст. 293; Закон Московской области от 12.01.2006 № 1/2006-ОЗ «О мерах социальной поддержки семьи и детей в Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье, № 7, 18.01.2006; Областной закон Ростовской области от 22.10.2004 N 165-ЗС «О социальной поддержке детства в Ростовской области» (принят ЗС РО 07.10.2004) // Наше время, № 259-260, 28.10.2004 и др.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ (ред. 07.03.2018) «О государственной социальной помощи» // Собрание законодательства РФ, 19 июля 1999 года, № 29, ст. 3699.

<sup>6</sup> Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 г., утв. Распоряжением Правительства РФ от 24.09.2001 № 1270-р // СЗ РФ, 2001, № 40, ст. 3873.

<sup>7</sup> Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Указом Президента Российской Федерации № 1351 от 09.10.2007 г. // СЗ РФ, 2007, № 42, ст. 5009.

<sup>8</sup> Указ Президента РФ от 05.05.1992 № 431 (ред. от 25.02.2003) «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» // Ведомости СНД и ВС РФ, 14.05.1992, № 19, ст. 1044.

<sup>9</sup> Напр.: Закон Республики Башкортостан от 24.07.2000 № 87-з «О государственной поддержке многодетных семей в Республике Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан, 2000, № 14(116), ст. 1056; Закон Алтайского края от 29.12.2006 № 148-ЗС «О дополнительных мерах социальной поддержки многодетных семей в Алтайском крае» // Алтайская правда, № 8-9, 18.01.2007; Закон Мурманской области от 27.12.2004 № 567-01-ЗМО «О мерах социальной поддержки многодетных семей по оплате коммунальных услуг» // Информационный бюллетень Ведомости Мурманской областной Думы, № 49, 21.02.2005, с. 147-149 и др.

<sup>10</sup> Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» // СЗ РФ, 2012 г., № 19, ст. 2343.

в зависимости от дохода семьи и количества детей, а также формирование государственного заказа на оказание организациями различной организационно-правовой формы социальных услуг семьям с детьми.

Необходимость разработки и принятия специальных социально-экономических мер поддержки материнства и детства, семей, имеющих детей, в том числе путем поощрения факта рождения (усыновления) второго (и последующего) ребенка, впервые была обозначена Главой государства еще в 2006 году<sup>11</sup>. В рамках выполнения поручений Президента РФ был принят Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 256-ФЗ<sup>12</sup>, который определил концептуальные основы и стратегические направления государственной поддержки института родительства. Этим же нормативным актом была введена в действие федеральная Программа материнского (семейного) капитала, которая позволила обеспечить новый уровень государственно-правовой поддержки рождаемости в последующие годы. Среди основных направлений реализации средств материнского (семейного) капитала (далее — МСК) обозначены: обеспечение жизни и здоровья матери и ребенка; снижение уровня материнской и младенческой смертности; сохранение и укрепление репродуктивного здоровья населения, повышение уровня рождаемости. Организация социальной поддержки семей, имеющих детей, относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Во многих субъектах Федерации реализуются региональные программы материнского (семейного) капитала, с учетом социально-экономических возможностей региона из средств бюджета субъекта.

Многие российские семьи, имеющие двух и более детей, уже в полной мере ощутили материальную поддержку за счет реализации данной программы. Размер МСК ежегодно индексировался и был увеличен почти в два раза (с 250 тыс. руб. в 2007 г. до 453 тыс. руб. в 2016 г.). Положительная динамика также обусловлена тем, что в период реализации программы расширялись и дополнялись возможности использования средств материнского капитала [7, с. 38-39]. Рождение второго и третьего ребенка в семье стало устойчивой тенденцией для российской семьи. Президент Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию особо отметил, что «в предыдущие годы за счёт активной поддержки семьи, материнства, детства мы смогли переломить негативные демографические тенденции: добились роста рождаемости и снижения смертности»<sup>13</sup>. Вопросы демографии по-прежнему остаются безусловным приоритетом правовой политики Российского государства.

В последнее десятилетие наблюдается положительная динамика развития законодательства, направленного на поддержку семей с детьми, путем усиления государственной поддержки семей, имеющих детей, повышения

уровня благосостояния российской семьи. Развитие законодательства в рамках реализации планомерной правовой политики в сфере поддержки материнства и семей с детьми характеризуется поиском оптимального баланса между обеспечением государством социальных гарантий достойного уровня жизни граждан, и реализацией демографической политики, направленной на стабилизацию численности населения. Подобные механизмы направлены, в том числе, на поддержания доверия граждан к органам государственной власти [5, с. 15-16]. Законодательные меры и программные документы, рассчитанные на длительный период реализации, закрепляют основные приоритеты целевой социально-экономической поддержки семей, воспитывающих детей путем создания благоприятных условий для рождения (усыновления) и обеспечения, прежде всего, самих детей. Семья здесь рассматривается как наиболее устойчивое социальное образование, благоприятная среда для воспитания и социализации ребенка.

В рамках исполнения решения Главы государства, обозначенного в ноябре 2017 года на заседании Координационного совета по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей о продлении программы материнского капитала до 2021 года, внесены соответствующие изменения в законодательство, а именно, действие программы МСК продлено еще на три года. Установлено, что положения Федерального закона № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» применяется к правоотношениям, возникшим в связи с рождением (усыновлением) ребенка (детей) в период с 1 января 2007 года по 31 декабря 2021 года<sup>14</sup>. Основной целью программы материнского (семейного) капитала законодатель видит в улучшении демографической ситуации в стране, путем обеспечения благоприятных условий для рождения (усыновления) второго и последующего ребенка. В дополнение увеличения сроков реализации программы расширен и перечень направлений реализации МСК, предоставив право гражданам направлять средства МСК на оплату платных образовательных услуг по реализации образовательных программ дошкольного образования, на оплату иных связанных с получением дошкольного образования расходов.

Система выплат семьям с детьми получила дальнейшее развитие с принятием, инициированным главой государства, Федерального закона от 28.12.2017 № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей»<sup>15</sup>, который устанавливает основания и порядок назначения и осуществления ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка и (или) ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) второго ребенка<sup>16</sup>. Право на получение указанной выплаты имеют

<sup>11</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации (10 мая 2006 г.) <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2006/05/105546.shtml> (дата обращения - 13.11.2017 г.)

<sup>12</sup> Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 256-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // СЗ РФ, 2007, № 1 (1 ч.), ст. 19.

<sup>13</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации (1 марта 2018 г.) // <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957>

<sup>14</sup> Федеральный закон от 28.12.2017 № 432-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»» // СЗ РФ, 01.01.2018, № 1 (Часть I), ст. 16.

<sup>15</sup> Федеральный закон от 28.12.2017 № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей» // СЗ РФ, 01.01.2018, № 1 (Часть I), ст. 2.

<sup>16</sup> Размер ежемесячной выплаты приравнен к размеру прожиточного минимума в регионе. Средний размер указанных ежемесячных выплат составляет: в 2018 г. — 10 523 руб.; в 2019 г. — 10 836 руб.; в 2020 г. — 11 143 руб.

граждане Российской Федерации, постоянно проживающие на территории государства в случае, если ребенок — гражданин Российской Федерации, рожден (усыновлен) после 1 января 2018 г., при этом размер среднедушевого дохода семьи не превысит 1,5-кратную величину прожиточного минимума трудоспособного населения, установленную в соответствующем субъекте Российской Федерации. Финансовая поддержка семей, воспитывающих детей реализуется, таким образом, уже с рождением первого ребенка, что, безусловно, положительно скажется на повышении рождаемости, особенно в молодых семьях. Следует отметить, что подобные компенсирующие механизмы направлены на адресную поддержку нуждающихся семей, позволяют повысить уровень жизнеобеспечения таких семей. Реализуемые механизмы поддержки семей с детьми обеспечивают прямо или косвенно благосостояние отдельных категорий граждан и, как следствие, общества в целом, тем самым позволяя прогнозировать благоприятные демографические циклы развития Российского государства.

В современных условиях обеспечение благополучного и защищенного материнства и детства является

национальным приоритетом государства. Объявленное указом Президента России Десятилетие детства<sup>17</sup> говорит о важности тех задач, которые предстоит решить в ближайшие годы. Особого внимания заслуживают, инициированные главой государства, законодательные новеллы о закреплении статуса и дальнейшее развитие института уполномоченного по правам ребенка на федеральном уровне, в субъектах Российской Федерации, а также на создание эффективных механизмов защиты прав и законных интересов детей<sup>18</sup>.

Обозначенные приоритеты государственной правовой политики призваны обеспечить достижение национальных стандартов в области прав человека, жизнеобеспечения ребенка. Улучшение качества жизни и благосостояния семей, имеющих детей, являются приоритетами национальной политики поддержки материнства и детства, которые определяет механизмы стабилизации демографической ситуации, повышения уровня рождаемости, жизнеобеспечения детей, сохранения духовно-нравственных семейных ценностей.

**Рецензент: Атагимова Эльмира Исамудиновна**, кандидат юридических наук, советник аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: [atagimova75@mail.ru](mailto:atagimova75@mail.ru)

### Литература

1. Азарова Е.Г. Правовое регулирование социального обеспечения женщин и детей (демографический аспект) // Журнал российского права. 2015. № 10 (226). С. 57—73.
2. Атагимова Э.И. Роль института семьи при формировании нравственности и правосознания личности в условиях современного информационного пространства России // Правовая информатика. 2017. № 2. С.18—27.
3. Атагимова Э.И., Макаренко Г.И. Состояние и проблема оказания бесплатной юридической помощи населению // Мониторинг правоприменения. 2015. № 2 (15). С. 52—58.
4. Дородонова Н.В. Некоторые вопросы правового регулирования семейных правоотношений // Право. Законодательство. Личность. 2014. № 2 (19). С. 11—15.
5. Макаренко Д.Г. Принцип доверия как детерминанта эффективного правового регулирования общественных отношений // Мониторинг правоприменения. 2017. № 4 (25) С. 15—22.
6. Ростова О.С. Государственная поддержка материнства в Российской Федерации / в кн. Научная мысль и современный опыт в решении системных проблем развития. 2014. С. 126—127.
7. Ростова О.С. Государственная программа материнского (семейного) капитала: практика реализации // Право. Законодательство. Личность. 2016. № 2 (23). С. 37—44.
8. Ростова О.С. Семейное воспитание несовершеннолетних — приоритетное направление государственно-правовой политики Российской Федерации // Правовая информатика. 2016. № 3. С. 20—25.
9. Ростова Ю.В. Правовое просвещение многодетных семей в сфере социального обеспечения и социального обслуживания / в сборнике: Основные тенденции и перспективы развития современного права материалы ежегодной Международной научной конференции памяти профессора Феликса Михайловича Рудинского. Москва, 2018. С. 353—358.
10. Рыбаков О.Ю. Стратегия правовой политики России // Юридическое образование и наука. 2015. № 1. С. 30—33.
11. Рыбаков О.Ю. Тип правопонимания как ценностно-мировоззренческая предпосылка толкования права // Образование и право. 2017. № 2. С. 153—157.

<sup>17</sup> Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 2017 года № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства» // СЗ РФ, 05.06.2017, № 23, ст. 3309.

<sup>18</sup> См.: законопроекты № 558290-7 «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации», № 558293-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» (о закреплении прав уполномоченных по правам ребенка, реализуемых при осуществлении гражданского и административного судопроизводства), № 558296-7 «О внесении изменения в статью 333-36 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (в части освобождения от государственной пошлины уполномоченного по правам ребенка) // Доступ через СОЗД Государственной Думы. URL: [http://sozd.parlament.gov.ru/oz#data\\_source\\_tab\\_b](http://sozd.parlament.gov.ru/oz#data_source_tab_b)

# Сколько «стоит» бесплатная юридическая помощь?

Чумакова О. В.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** бесплатная юридическая помощь, адвокаты, государственное юридическое бюро, Закон о бесплатной юридической помощи, государственная система бесплатной юридической помощи, негосударственная система бесплатной юридической помощи, юридическая клиника, социально ориентированные НКО.

**Аннотация.** Тема исследования весьма актуальна. В нашей стране наблюдается высокий уровень правового нигилизма. Государственная политика, направленная на повышение уровня правосознания граждан пока не дала свои результаты. Государство в лице уполномоченного органа исполнительной власти Министерства юстиции Российской Федерации предпринимает усилия по развитию государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи. Чумакова О.В. анализирует положения Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее — Закон о бесплатной юридической помощи). Автор исследовал особенности финансирования участников государственной и негосударственной систем оказания бесплатной юридической помощи. Исследуется роль юридических клиник вузов в правовом просвещении граждан и повышения уровня правосознания населения. Анализируются проблемы финансирования из бюджетов субъектов РФ адвокатов участвующих в государственной системе бесплатной юридической помощи.

DOI: 10.21681/2226-0692-2018-4-42-46

Гарантированная Конституцией Российской Федерации квалифицированная юридическая помощь в некоторых случаях может быть получена гражданами на безвозмездной основе. Однако следует отметить, что бесплатная она только для конечного потребителя. И только за счет того, что работу юристов оплачивает кто-то другой. По мнению А.С. Плетень, «закрепленные в Конституции Российской Федерации права и свободы граждан будут иметь действительное значение лишь при наличии правового механизма их реализации» [1].

Финансирование расходов, связанных с созданием и деятельностью государственных юридических бюро (далее — «госюрбюро») и (или) оплатой труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», с компенсацией их расходов на оказание такой помощи, является расходным обязательством субъектов РФ [2].

Как справедливо отмечают Ю. С. Кручинин, В. В. Арапов, «такое положение Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» может создать проблемы с его реализацией на практике» [3], при этом необходимо «принять во внимание, что сейчас в Рос-

сийской Федерации имеется значительное число дотационных регионов. В результате им попросту окажется непосильной оплата расходов, связанных с созданием и деятельностью государственных юридических бюро, а также оплата труда адвокатов» [3].

С учетом того, что только чуть больше половины субъектов Российской Федерации внесли дополнительные гарантии реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи, предположение о существенном материальном бремени для регионов не кажется уже таким голословным.

Давайте попробуем разобраться, за счет каких средств граждане нашей страны (а в некоторых случаях и иностранные граждане) могут получить бесплатную помощь юристов. По мнению Ю. И. Лейбо, «названная статья обеспечивает одинаковую юридическую защиту для всех в ней нуждающихся независимо от их экономического положения. В противном случае имело бы место нарушение принципа равенства и гарантии честного ведения процесса» [4].

По данным Минюста России на 31.12.2017 года, 32013509 граждан Российской Федерации имеют право на получение бесплатной юридической помощи [5]. И это только те граждане, которым право на получение бесплатной юридической помощи предоставлено Законом о бесплатной юридической помощи или закона-

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

ми субъектов Российской Федерации, регулируемыми порядок оказания бесплатной юридической помощи в субъектах РФ. На самом деле число граждан, которые не в состоянии оплатить услуги юристов, намного больше. Кто-то может оплатить услуги юриста частично, а кому-то даже частичное возмещение оплаты юриста станет непосильным бременем.

В нашей стране существуют две системы бесплатной юридической помощи: государственная и негосударственная. Один из важных вопросов организации оказания бесплатной юридической помощи в субъектах Российской Федерации, который в большинстве регионов успешно решили (в г. Севастополе подобное решение на 31.12.17 года не было принято), определение основных участников государственной системы бесплатной юридической помощи. На уровне субъекта Российской Федерации принимается решение о создании госюрбюро и/или привлечении адвокатов. Как справедливо отмечают некоторые авторы, «в части установления гарантий реализации исследуемого права законодатель определяет виды бесплатной юридической помощи, квалификационные требования к лицам, оказывающим юридическую помощь, предусматривает финансовое обеспечение государственных гарантий и пр.» [6]. В 60 субъектах Российской Федерации основным участником государственной системы бесплатной юридической помощи являются только адвокаты, в 8 субъектах Российской Федерации — только государственные юридические бюро. В 16 субъектах Российской Федерации бесплатную юридическую помощь оказывают и сотрудники государственных юридических бюро, и адвокаты.

Положениями Федерального закона о бесплатной юридической помощи предусмотрено оказание бесплатной юридической помощи адвокатами в рамках государственной системы на добровольной основе. На основании вышеизложенного и порядка привлечения адвокатов к оказанию бесплатной юридической помощи позволяют уполномоченным органам государственной власти субъектов Российской Федерации и адвокатскому сообществу организовать функционирование государственной системы бесплатной юридической помощи на высоком уровне.

В целом в нашей стране наблюдается тенденция внедрения механизма оказания бесплатной юридической помощи с участием адвокатов. При этом нельзя не отметить, что в некоторых регионах адвокаты являются основным участником государственной системы бесплатной юридической помощи, однако в 2017 году помощь гражданам оказана ими в незначительном числе случаев: Республика Коми (18), Хакасия (20), Кемеровская (35), Курганская (43), Брянская (61), Сахалинская (78) области, Алтайский край (63).

В ряде регионов в 2017 году адвокатам не оплачена оказанная гражданам бесплатная юридическая помощь (Республики Ингушетия, Северная Осетия — Алания, Кабардино-Балкарская Республика, Брянская, Калининградская, Тульская, Кемеровская, Ярославская области). Зачастую это происходило из-за отсутствия обращений адвокатов в уполномоченный орган исполнительной власти субъектов Российской Федерации в связи со

сложностью порядка представления соответствующей отчетности и низкими размерами оплаты труда.

К субъектам Российской Федерации, в которых организация оказания бесплатной юридической помощи с участием адвокатов на протяжении нескольких лет осуществляется на высоком уровне, относятся: Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра и такие области как Ростовская, Нижегородская, Мурманская, Ульяновская и Челябинская.

В 2017 году достаточно высоких показателей по организации работы адвокатов в государственной системе бесплатной юридической помощи достигли Липецкая область и г. Москва. Организуя деятельность государственных юридических бюро в субъекте Российской Федерации, уполномоченные органы используют различные подходы исходя из территориальных и социально-экономических особенностей регионов. В зависимости от них регулируется штатная численность работников и возможный размер финансирования деятельности государственного юридического бюро в конкретном субъекте РФ.

Ряд созданных государственных юридических бюро начали свою деятельность в 2013 году — это учреждения в Республике Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республике, Пермском крае, Хабаровском крае, Тамбовской области, в 2014 году — в Республике Башкортостан, в 2015 году — в Краснодарском крае [7]. В 2016 году и в 2017 году государственные юридические бюро не создавались. В 2017 году для финансирования деятельности государственных юридических бюро в совокупности субъектами Российской Федерации было выделено 302728825 рублей. Помощь от сотрудников государственных юридических бюро получили 160284 человека. Стоимость одного случая оказания бесплатной юридической помощи в среднем по стране составила 1888,70 рублей. В Московской области размер бюджетных ассигнований составил 11 777 000 рублей, при том было зафиксирован 1 731 случай оказанной бесплатной юридической помощи. Итого 6803,58 за каждого гражданина. Для сравнения: в той же Московской области 574 адвоката были участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, зафиксировано 26 случаев оказанной адвокатами бесплатной юридической помощи. Из выделенных из бюджета 30000 рублей адвокатам было выплачено 12950 рублей, т. е. 498 рублей за один случай. В Архангельской области для финансирования госюрбюро было выделено из бюджета 5585900 рублей и юридическую помощь получили 5424 гражданина. Итого 1029,85 за один случай оказания бесплатной юридической помощи. Адвокаты в государственной системе бесплатной юридической помощи в Архангельской области не участвуют.

В Санкт-Петербурге 343 адвоката принимают участие в государственной системе бесплатной юридической помощи, на их работу выделено 25379800 рублей, из которых выплачено 11925577,97 рублей. На один случай оказания бесплатной юридической помощи в среднем расходуется 494 рубля. В Санкт-Петербурге госюрбюро не создавалось.

В Ростовской области на 195 адвокатов-участников государственной системы бесплатной помощи при-

шло 11338 случаев оказания бесплатной юридической помощи и из выделенных 14000000 рублей было выплачено 9659100. Один случай оказания правовой помощи обошелся бюджету примерно в 852 рубля. В Ростовской области госюрбюро не действует.

В Республике Карелия 17 адвокатов и 40 случаев оказания бесплатной юридической помощи, из 30000 рублей, выделенных на 2017 год, было выплачено 29 950, т.е. по 748,45 рублей за каждый случай в среднем. При этом сотрудниками государственного юридического бюро Республики Карелия в том же 2017 году была оказана правовая помощь 4768 гражданам, на что из бюджета Республики было выделено 9781400, т.е. 2051 рубль за каждый случай.

Информация о выделении бюджетных ассигнований на финансирование деятельности адвокатов в государственной системе бесплатной юридической помощи в регионах, где не действуют госюрбюро, отсутствует по Кабардино-Балкарской Республике, Тульской, Калининградской областям. Денежные средства в бюджетах данных регионов не предусмотрены; это связано с тем, что адвокаты не обращаются за оплатой оказанной гражданам бесплатной юридической помощи. По информации территориальных органов Минюста России, адвокаты не обращаются за оплатой такой помощи в связи со сложностью оформления подтверждающих документов. На наш взгляд, следует добавить возможность обращения за юридической помощью и в случае привлечения гражданина к административной ответственности [8], хотя это и станет дополнительным финансовым бременем для субъектов Российской Федерации. Ситуация, при которой в КоАП РФ отсутствуют нормы, предоставляющие судье или должностному лицу право назначать защитника по делу об административном правонарушении, абсолютно не способствует реализации общих принципов правосудия, провозглашенных в международно-правовых актах, участником которых является Российская Федерация [9]. Это, в свою очередь, «будет способствовать укреплению и соблюдению принципов законности в сфере административно-юрисдикционного процесса» [10].

Автор согласен с мнением тех авторов, которые считают, что «во многих ситуациях необходимость предоставления бесплатной юридической помощи объясняется публичными интересами, интересами правосудия, которые могут пострадать при отсутствии квалифицированной правовой поддержки лица, привлекаемого к административной ответственности» [11]. Штатная численность работников государственных юридических бюро составляет от 8 штатных единиц (Ненецкий автономный округ) до 70 штатных единиц (Пензенская область).

Сопоставляя такие показатели деятельности государственных юридических бюро, как количество работников и количество случаев оказания бесплатной юридической помощи, можно сделать вывод об активной работе государственных юридических бюро Пермского края, Пензенской, Тамбовской, Иркутской, Свердловской, Волгоградской, Архангельской, Самарской областей. Довольно низкие показатели по оказанию бесплатной юридической помощи демонстрируют государ-

ственные юридические бюро Московской, Оренбургской областей, Республики Башкортостан и Чеченской Республики.

С 2017 году в Чувашской Республике и в Республике Коми функции госюрбюро возложены на иные региональные казенные учреждения.

В Чувашской Республике за казенным учреждением Чувашской Республики «Центр предоставления мер социальной поддержки» Министерства труда и социальной защиты Чувашской Республики закреплены отдельные функции госюрбюро по оказанию бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации в виде:

- ▶ правового консультирования в устной и письменной форме;
- ▶ составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера (за исключением составления исковых заявлений, административных исковых заявлений, заявлений и жалоб в суд общей юрисдикции, апелляционных, кассационных, надзорных жалоб);
- ▶ представления интересов граждан Российской Федерации в государственных и муниципальных органах, организациях (за исключением судов) [12].

В Республике Коми функции госюрбюро возложены на государственное казенное учреждение Республики Коми «Центр государственной юридической помощи и правового обеспечения».

По нашему мнению, такая ситуация не соответствует положениям части 4 статьи 17 Федерального закона № 324-ФЗ, который предусматривает оказание бесплатной юридической помощи в государственной системе бесплатной юридической помощи непосредственно госюрбюро, созданным в форме казенного учреждения субъекта Российской Федерации, и не следует возлагать функции госюрбюро на иные казенные учреждения субъекта Российской Федерации.

Перейдем к негосударственной системе оказания бесплатной юридической помощи. В негосударственной системе дела с финансированием обстоят значительно хуже. Не многие участники негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи могут похвастаться государственным финансированием.

Начнем с юридических клиник. Безусловно, создание и успешное функционирование юридических клиник — дело чрезвычайно важное для государства и для самих вузов, обучающихся будущих юристов. Юридические клиники успешно справляются сразу с двумя функциями: социальной и образовательной. Реализуя образовательную функцию, вузы дают своим студентам возможность увидеть реальную юридическую проблему и попробовать решить ее, помогая обратившемуся гражданину. Что касается социальной функции, роль юридических клиник в негосударственной системе бесплатной юридической помощи очень велика. Дело в том, что за бесплатной правовой консультацией может обратиться не только гражданин Российской Федерации, за которым Законом о бесплатной юридической помощи или законами субъектов РФ закреплено право на получение бесплатной юридической помощи. Чаще всего в юриди-

ческих клиниках не требуют от посетителей предоставления справок о доходах. Поэтому, прийти на консультацию могут и те граждане, чей доход выше, чем тот, который дает право на получение бесплатной юридической помощи в государственном юридическом бюро или у адвоката, являющегося участником государственной системы оказания бесплатной юридической помощи. Кроме того, правовую помощь в юридических клиниках могут получить иностранцы граждане и лица без гражданства. Существуют разные подходы к созданию и функционированию юридических клиник. В каких-то вузах клиники интегрированы в учебный процесс. Это означает, что для преподавателей-кураторов работа в юридической клинике оплачивается. Где-то время дежурства включается в учебную нагрузку, где предусмотрена почасовая оплата; в любом случае все расходы по оплате труда профессорско-преподавательского состава лежат на самом учебном заведении. К этим расходам следует добавить расходы на офисную технику, содержание помещения и канцелярские товары, а также на оплату труда лиц, которые будут заниматься организацией работы юридической клиники (чаще всего это директор и методист). Бывают, конечно, и юридические клиники, где роль кураторов выполняют адвокаты или частнопрактикующие юристы, которые не берут никакой платы за свою работу. Чаще всего это выпускники этих же вузов, которые хотят отблагодарить свою альма-матер и помочь нуждающимся гражданам. В их благом деле есть один существенный недостаток. Выполнять роль кураторов юридической клиники и обучать такой работе студентов добровольные помощники могут только в свободное от основной работы время, а, следовательно, не регулярно. В такой ситуации очень проблематично составить график дежурств. Иногда вузы выигрывают гранты на оказание юридической помощи гражданам или на разработку лекций для повышения правовой грамотности населения. Но это не слишком частое явление. Мы можем сделать вывод о том, что содержание юридической клиники — дело довольно затратное, а бесплатная юридическая помощь безусловно бесплатна только для конечного потребителя, но никак не для вуза.

Еще одним участником негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи являются социально ориентированные некоммерческие организации (НКО).

Финансируются НКО по-разному. Это могут быть и пожертвования граждан и юридических лиц, и гранты. В некоторых регионах органами государственной власти субъектов Российской Федерации приняты решения по развитию негосударственной системы бесплатной юридической помощи и обеспечению ее поддержки, а также заключаются соглашения о взаимодействии территориального органа Минюста России с негосударственными центрами бесплатной юридической помощи. В бюджетах республик Карелия, Калмыкия, Бурятия, Хакасия, Алтайском и Камчатском краях, Тамбовской и Ульяновской областях предусмотрены средства на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций, в том числе в сфере бесплатной юридической по-

мощи. Проводятся конкурсные отборы таких некоммерческих организаций.

Так, по результатам конкурса в прошлые годы в Республике Бурятия была выделена субсидия некоммерческой организации в размере 300 тыс. руб. на программу повышение правовой культуры и оказание бесплатной юридической помощи. Деятельность, направленная на повышение уровня правовой культуры и юридической грамотности населения, очень важна для государства: она поможет снизить количество ошибок, совершаемых при заключении различных договоров, и довести до сведения участников гражданско-правовых отношений новеллы законодательства, в чем заинтересовано как государство, так и частный бизнес [13].

В республике Хакасия выделен грант некоммерческой организации на реализацию целевой социальной программы по бесплатной юридической помощи в размере 60 тыс. руб. В Камчатском крае приняты решения о выделении субсидий некоммерческим организациям в размере 155,5 тыс. руб. и 50 тыс. руб. на программы повышения правовой культуры и оказания бесплатной юридической помощи. Адвокатская палата Курганской области в 2013 году получила 20 тыс. руб. на целевое финансирование Негосударственного центра бесплатной юридической помощи, созданного при Адвокатской палате Курганской области.

Решением администрации Тамбовской области утвержден перечень социально ориентированных некоммерческих организаций — получателей субсидий из областного бюджета в 2013 году.

Как уже было сказано ранее, государство должно обеспечить равноправие граждан РФ при получении квалифицированной юридической помощи (в т. ч. и бесплатной). Не может быть различий в обеспечении конституционных прав граждан в зависимости от их места проживания или каких-то иных факторов. Следовательно, основы правоотношений по бесплатной юридической помощи также должны быть едиными на всей территории Российской Федерации. Некоторые авторы считают необходимым принять «Социальный кодекс Российской Федерации» [14]. Однако мы не видим необходимости в подобной кодификации. По нашему мнению, для регулирования правоотношений, связанных с оказанием бесплатной юридической помощи, достаточно ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и законов субъектов РФ, принятых на основе него. На наш взгляд, большее внимание следует уделить таким вопросам, как взаимодействие участников негосударственной системы и уполномоченного федерального органа исполнительной власти. Поэтому, по нашему мнению, для успешной реализации своего права на получение бесплатной юридической помощи гражданам можно пользоваться услугами социально ориентированных некоммерческих организаций и юридических клиник вузов.

Мы полагаем, что государство могло бы перейти на иную модель финансирования бесплатной юридической помощи, а именно, дать возможность гражданам «голосовать ногами», т. е. гражданин получил бы возможность обратиться за юридической помощью к

участникам как государственной, так и негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи. И тот провайдер, к которому гражданин обратился, получил бы право обратиться за получением денежных средств из бюджета субъекта РФ (как сейчас делают адвокаты). Таким образом, участники государственной и негосударственной систем оказания бесплатной юриди-

ческой помощи получили бы равный доступ к финансированию, а граждане смогли бы выбирать удобного им провайдера юридических услуг. Следовательно, на рынке юридических услуг появилась бы здоровая конкуренция, которая бы способствовала повышению качества оказываемой юридической помощи.

**Рецензент:** *Атагимова Эльмира Исамудиновна*, кандидат юридических наук, советник аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: [atagimova75@mail.ru](mailto:atagimova75@mail.ru)

### Литература

1. Плетень А. С. Конституционное право на бесплатную юридическую помощь и механизм его реализации в современной России. Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.С. Плетень. Хабаровская государственная академия экономики и права. Хабаровск, 2008, 175 с.
2. Ч. 2 ст. 29 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015) В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в изданиях «Официальный интернет-портал правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>), 21.11.2011, «Российская газета», № 263, 23.11.2011.
3. Кручинин Ю.С., Арапов В.В. Вопросы реализации государственной системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации // Адвокат. 2012. № 12. С. 5—12.
4. Лейбо Ю. И. Научно-практический комментарий ко 2 главе Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина» под ред. К.А. Экштайна. М., 2000. С. 320.
5. Статистические данные о гражданах, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, в субъектах Российской Федерации по состоянию на 31.12.2017.
6. Комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 №324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) (Остапенко А.С., Артемьев Е.В., Бевзюк Е.А.) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2012).
7. Чумакова О. В. «Роль государственных юридических бюро в реализации прав граждан на бесплатную юридическую помощь» // Научный журнал «Вестник Новосибирского государственного университета». Серия: Право». Том 10, выпуск 1. С. 128—133.
8. Чумакова О.В. «Бесплатная юридическая помощь по делам об административных правонарушениях» // Журнал «Право». 2016. № 1. С. 112—120.
9. Чумакова О.В. «О необходимости назначения защитника по делу об административном правонарушении» // Научно-практическое и информационное издание «Административное право и процесс». 2015. № 5.
10. Черкасский П.А. Получение юридической помощи лицом, привлекаемым к административной ответственности // Адвокат. 2008. № 7.
11. Морозова Н.А., Панченко В.Ю. Финансовая доступность юридической помощи по делам об административных правонарушениях // Российский судья. 2013. № 5. С. 40—42.
12. Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 15 декабря 2016 г. № 542 «О дополнительных мерах по реализации Закона Чувашской Республики «О бесплатной юридической помощи в Чувашской Республике».
13. Восканян Р.О. Финансирование государственных инновационных программ из внебюджетных источников // Научные исследования и разработки. Экономика. 2017. Т. 5. № 4. С. 40—44.
14. Бардин Л. Н. Правовые основы поддержки негосударственной системы бесплатной юридической помощи // «Юрист». 2014. № 9. С. 25—28.



# Бюджетный мониторинг: правовой аспект

Бедоева З. Н.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** мониторинг, государственный финансовый контроль, бюджетный контроль, Федеральное казначейство, внутренний государственный бюджетный контроль, бюджетный мониторинг.

**Аннотация.** Управление государственными расходами всегда считалось одной из приоритетных и актуальных проблем каждого государства независимо от уровня развития его экономики и объема поступлений в государственную казну. В условиях кризисной ситуации, с которой столкнулась сегодня Российская Федерация, особые акценты делаются на усиление контроля за целевым и эффективным расходованием бюджетных средств. Современный этап реформирования государственного финансового контроля, в частности внутреннего финансового (бюджетного) контроля, требует внедрение новых форм его осуществления. Одной из таких форм является бюджетный мониторинг.

В данной статье проводится анализ появления бюджетного мониторинга, его роли в системе государственного финансово-бюджетного контроля, а также его нынешнего правового регулирования и научной разработанности.

DOI: [10.21681/2226-0692-2018-4-47-51](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2018-4-47-51)

Категория «мониторинг» на сегодняшний день используется практически во всех сферах социальной жизни, при этом история употребления данного понятия в его нынешнем значении относительно недолгая. В основе этимологии данного понятия лежит латинское слово *monitor* (напоминающий, надзирающий), однако, как утверждают ученые, в русский язык данное слово пришло из английского (*monitor* — предостерегающий)<sup>2</sup>. Существующее на современном этапе определение «мониторинга» несколько шире и означает, в первую очередь, действия. На наш взгляд, более полное определение данного явления содержится в одной из юридических энциклопедий, где мониторинг определяется как система наблюдений, оценки, прогноза состояния и динамики какого-либо явления, процесса или иного объекта с целью его контроля, управления его состоянием, охраны, выявления его соответствия желаемому результату или первоначальным предположениям [12].

Понятие «мониторинг» в современной действительности активно используется и юридическими науками. Данная категория получила легальное закрепление в некоторых нормативных правовых актах. Так, например, в Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Россий-

ской Федерации» фигурирует понятие «общественный мониторинг», под которым понимается осуществляемое субъектом общественного контроля постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия<sup>3</sup>.

В земельном законодательстве *мониторинг* земель представляет собой не только систему наблюдений, но и включает в себя оценку и прогнозирование. Его целью является получение достоверной информации о состоянии земель, об их количественных и качественных характеристиках, их использовании и о состоянии плодородия почв<sup>4</sup>.

Приведем еще один пример — мониторинг закупок, который определяется как система наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов закупок и планов-графиков<sup>5</sup>. Целя-

<sup>3</sup> Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (часть I). Ст. 4213.

<sup>4</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

<sup>2</sup> Прим. автора: на сегодняшний день в английском языке используется также «to monitor» — наблюдать, проверять (monitor, v — observe and check the progress or quality of (something) over a period of time; keep under systematic review // <https://en.oxforddictionaries.com>)

<sup>1</sup> Бедоева Зарина Николаевна, младший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, аспирант, г. Москва, Российская Федерация.  
E-mail: [bzarina92@mail.ru](mailto:bzarina92@mail.ru)

ми мониторинга закупок являются следующие: 1) оценка степени достижения целей осуществления закупок, определенных в соответствии вышеуказанного закона; 2) оценка обоснованности закупок; 3) совершенствование законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Н.А. Поветкина отмечает, что в настоящее время существует еще одна специальная система мониторинга — мониторинг экономической безопасности [7]. Данная система создается как единая многоуровневая межведомственная автоматизированная информационная система («АИС-Мониторинг»), и направлена на формирование регулярной статистической систематизированной и экономической информации о текущих значениях индикаторов экономической безопасности страны и о факторах, определяющих возникновение угроз экономической безопасности<sup>6</sup>.

Итак, мы видим, что главной особенностью мониторинга является систематичность его осуществления.

В последние годы внимание многих ученых правоведов также направлено на значимый для построения эффективной законотворческой деятельности *правовой мониторинг*. Принято считать, что правовой мониторинг охватывает правотворческий процесс, оценку качества действующих нормативно-правовых актов и правоприменительный процесс [3]. Научное обобщение позволяет определить понятие правового мониторинга как систему информационных наблюдений, дающую возможность анализировать и оценивать результаты законопроектной деятельности (правотворческий процесс); качество нормативных правовых актов, принятых тем или иным правотворческим органом в соответствии с предоставленной ему правотворческой компетенцией; эффективность их практического действия, реализации (правоприменительный процесс)<sup>7</sup>.

Понятие «мониторинг», так же как и в экологической сфере, давно и обширно используется в финансовой сфере. Безусловно, экологический и финансовый мониторинг имеют разные цели, принципы, субъекты и объекты. Вместе с тем, говоря о понятии «мониторинг» можно отметить, что это деятельность по наблюдению за соответствующими процессами, а также сбору и оценке определенной информации.

Как мы видим, мониторинг в целом — это явление, направленное, в первую очередь, на наблюдение за развитием исследуемого объекта, в связи с чем можно утверждать, что одним из его основных признаков является динамичность, которая позволяет оценивать объект на протяжении определенного периода времени.

Итак, возвращаясь к мониторингу в финансовой сфере отметим, что в рамках данной научной статьи речь пойдет, прежде всего, о публичных финансах.

Как отмечалось выше, мониторинг является частью контрольной деятельности. Однако ни в законодательстве, ни среди ученых-финансистов нет устоявшегося мнения относительно конкретного соотношения финансового мониторинга и финансового контроля.

Так, М.М. Прошунин определяет финансовый мониторинг, оперируя отсутствием у него самостоятельного объекта и субъекта, в рамках финансовых правоотношений, как метод финансового контроля, превалирующий в рамках осуществления текущего финансового контроля [11].

В Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» также обозначается среди проверки, ревизии, анализа, обследования и мониторинг как метод осуществления контрольной и экспертно-аналитической деятельности.

Бюджетный кодекс Российской Федерации, однако, среди методов осуществления финансового государственного контроля выделяет лишь проверку, ревизию, обследование и санкционирование операций.

Отметим, в целом, что под методом подразумеваются конкретные способы (приемы), применяемые при осуществлении контрольных функций. В свою очередь государственный финансовый контроль помимо собственных методов, имеет еще и собственные формы осуществления, под которыми понимается способ конкретного выражения и организации контрольных действий, направленных на выполнение функций финансово-хозяйственного контроля [9, с. 146]. Как справедливо отметил Е.Ю. Грачева, в традиционном понимании контроль — процесс прерываемый, и делится, в этой связи на предварительный, текущий и последующий. Каждому из приведенных видов характерна та или иная форма реализации. По нашему мнению, мониторинг является формой текущего финансового контроля с присущими ему методами осуществления: наблюдение, оценка, анализ.

Сегодня понятие «финансовый мониторинг» связано, прежде всего, с вопросами противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, и, соответственно, определяется как система комплексного наблюдения за процессами движения денежных средств, сбора и анализа информации об операциях (сделках) с денежными средствами и иным подлежащем контролю имуществом, оценки легализации образования и использования денежных средств, а также прогноза развития финансовой деятельности подконтрольного субъекта.

На наш взгляд, понятие финансового мониторинга шире, и не ограничивается лишь отношениями, складывающимися в вышеуказанной сфере. Рассматривая финансовый мониторинг, в первую очередь, как часть финансового контроля, полагаем, что его необходимо также классифицировать по сферам государственной финансовой деятельности (налоговая, бюджетная, банковская и т.д.).

Так в 2014 году было введено в действующее налоговое законодательство понятие «налоговый

<sup>6</sup> Письмо Госкомстата РФ от 12.11.1997 г. № ВГ-1-21/2839 «О Порядке организации мониторинга факторов, определяющих возникновение угроз экономической безопасности России» (вместе с «Порядком ...», утв. Госкомстатом РФ 04.08.1997 г.) // «КонсультантПлюс»

<sup>7</sup> Аналитический доклад «Правовой мониторинг: концепция и механизм проведения» (подготовлен сотрудниками Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ). С. 9 - 10. (Цитата по: Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 7).

мониторинг»<sup>8</sup>, под которым, исходя из анализа норм, подразумевается отслеживание, сбор и анализ налоговым органом информации о финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщика, выявление налоговых рисков по проведенным и запланированным операциям, а также факторов (причин), предопределяющих их, в целях своевременного реагирования и предупреждения осуществления рискованных операций. Сущность налогового мониторинга заключается в том, что организация добровольно предоставляет налоговым органам в режиме реального времени доступ к своим первичным документам, данным бухгалтерского и налогового учета, налоговым регистрам и к другой необходимой информации, что позволяет налоговому органу без проведения камеральных и выездных проверок контролировать правильность расчета налогов, а налогоплательщику, получившему письменные рекомендации, своевременно исправлять допущенные ошибки [5].

Сегодня можно говорить о появлении еще одного вида мониторинга в финансовой сфере, который только начинает зарождаться — бюджетный мониторинг, осуществляемый Федеральным казначейством.

Федеральное казначейство — федеральный орган исполнительной власти, находящийся в ведении Министерства финансов Российской Федерации, вследствие упразднения Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в 2016 году переняло ее функции по осуществлению контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере. Итак, сегодня в функциональный перечень Федерального казначейства входят: обеспечение исполнения федерального бюджета; кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; осуществление предварительного и текущего контроля за ведением операций с федеральными бюджетными средствами главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета. Казначейство России в рамках реализации своих полномочий по осуществлению внутреннего государственного финансового контроля начало использовать инструмент, позволяющий сопровождать контролем движение бюджетных денежных средств с момента обоснования потребности в них и на всех последующих этапах — казначейское сопровождение [4]. По своей сути, казначейское сопровождение представляет собой санкционирование Федеральным казначейством расходов, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные целевые средства. Его особенностью является то, что перечисление бюджетных целевых средств (на основании государственного контракта или субсидий, бюджетных инвестиций, взносов в уставные (складочные) капиталы юридических лиц, целевых межбюджетных трансфертов) осуществляется лишь в том объеме, который необходим в конкретный промежуток времени для оплаты денежных обязательств по расходам, источником финансового обеспечения которых являются указанные целевые средства [1]. Как отметил А.Ю. Демидов, применение казначейского сопровожде-

ние на стадии исполнения государственных контрактов и использования субсидий обеспечивает прозрачность расчетов посредством формирования реестров коопераций исполнителей и реестров платежей, однако оно не позволяет обеспечить недопущение необоснованного завышения цен [4]. В связи с этим возникает необходимость в создании дополнительных механизмов, которые бы использовались не только непосредственно на этапе исполнения, но и на этапах планирования, размещения заказа и определения условий предоставления целевых бюджетных средств и их получателей, а также надлежащих механизмов обеспечения межведомственного взаимодействия и информационного обеспечения<sup>9</sup>. Все это в совокупности, как отмечается, представляет собой так называемый бюджетный мониторинг [4].

Как справедливо отметила Н.А. Поветкина, современное развитие финансовой системы России в целом неизбежно требует адекватного развития и совершенствования бюджетного законодательства, призванного в первую очередь обеспечивать правовую регламентацию необходимого и достаточного финансового обеспечения выполняемых государством функций и задач [6]. Эффективное использование бюджетного мониторинга также требует, главным образом, стабильную и качественную правовую основу. Однако, несмотря на стремительное развитие бюджетного мониторинга, его осуществление на сегодняшний день регулируется лишь внутренним документом Федерального казначейства — «Временным порядком внутренней организации работы при осуществлении Федеральным казначейством бюджетного мониторинга использования средств, предоставленных из федерального бюджета»<sup>10</sup> (далее — Временный порядок).

Согласно данному Временному порядку под бюджетным мониторингом подразумевается «сбор и анализ информации о предмете и деятельности субъекта бюджетного мониторинга на системной и регулярной основе, в том числе непрерывный сбор и анализ данных федеральной информационной системы в сфере управления государственными (муниципальными) финансами «Электронный бюджет», государственных информационных систем, находящихся в ведении субъектов бюджетного мониторинга, об отображенных в указанных системах операциях и действиях субъектов бюджетного мониторинга, в целях недопущения нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации»<sup>11</sup>.

Хотелось бы обратить особое внимание на закрепленное в данном акте определение субъекта бюджетного мониторинга, под которым понимается участник бюджетного процесса и иное юридическое лицо, не являющееся участником бюджетного процесса, индивидуальные предприниматели, получающие федеральные бюджетные средства или средства из бюджета субъек-

<sup>8</sup> Федеральный закон от 4 ноября 2014 г. № 348-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 45. Ст. 6158.

<sup>9</sup> См. подробнее о роли информационных систем в обеспечении контрольной государственной финансовой деятельности: Бедоева З.Н. Роль информационных систем и технологий в обеспечении государственного финансового (бюджетного) контроля // Финансовое право. 2018. № 7.

<sup>10</sup> URL: <http://www.roskazna.ru/dokumenty/byudzhetnyy-monitoring/>

<sup>11</sup> URL: <http://www.roskazna.ru/dokumenty/byudzhetnyy-monitoring/>

та Российской Федерации, в случае предоставления из федерального бюджета межбюджетных трансфертов, на основании государственного контракта, договора (соглашения), контракта учреждения, договора, контракта и соглашения, в отношении которых осуществляется бюджетный мониторинг.

С позиций общей теории государства и права субъектами правоотношений являются их участники, наделенные взаимными правами и обязанностями, которые они могут реализовать в рамках данного правоотношения. Как отмечалось выше, мониторинг является частью контрольной деятельности, субъектами которой, как принято считать, выступают признанные правом носители контрольных полномочий. На наш взгляд, в целях унификации терминологического использования, применимо к бюджетному мониторингу необходимо также развести субъектов на контролирующие и подконтрольные.

В вышеуказанном документе закреплено, что инструментами и источниками информации, необходимой для осуществления бюджетного мониторинга, помимо прочих являются данные ГИИС «Электронный бюджет», официальные сайты федеральных органов исполнительной власти, общероссийские официальные сайты, справочно-информационные ресурсы сети «Интернет» и т.д. Безусловно, в современных условиях развития использования информационных систем и технологий привязка к коммуникативному пространству, надлежащее информационно-техническое обеспечение процессов сбора, обработки и систематизации сведений позволяет существенно повысить эффективность мониторинга. Говоря о роли информационных систем и технологий в бюджетной деятельности государства в целом, необходимо отметить, что внедрение информационных технологий, в первую очередь, позволяет обеспечить стабильность и преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечить сопоставимость показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года, необходимых для осуществления бюджетного контроля [8] и, в частности, бюджетного мониторинга. Помимо этого, информационные системы (информационные технологии) позволяют отслеживать в реальном времени происходящие изменения в значительном количестве объектов контроля, что, в свою очередь, безусловно, позволяет обеспечить своевременное реагирование на нарушение, а также минимизировать риски.

Бюджетный мониторинг, как указано, осуществляется в пять этапов: 1) подготовка к осуществлению бюджетного мониторинга, 2) его непосредственное осуществление, 3) применение мер реагирования, 4) оформление отчетов по результатам осуществления мониторинга, а также формирование предложений, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации, 5) оценка результатов осуществления бюджетного мониторинга.

Подготовительный этап включает в себя планирование мероприятий бюджетного мониторинга по каждому объекту. В основе бюджетного мониторинга лежит расширенный сбор, анализ и обобщение информации

как об объекте мониторинга, так и подконтрольном субъекте. Федеральное казначейство формирует базу данных путем ведения структурированных документов — паспорта объекта (совокупность информации об объекте бюджетного мониторинга) и дела клиентов (совокупность информации о Клиенте — субъекте, как указано во Временном порядке, бюджетного мониторинга, участнике закупки). Дела клиентов формируются за счет информации об их правоспособности, финансовом положении, деловой репутации и т.д., содержащейся в открытых источниках, а также получаемой в рамках межведомственного взаимодействия с Федеральной службой по финансовому мониторингу и Федеральной налоговой службой, Федеральной антимонопольной службой, а также с Счетной палатой Российской Федерации. Данный этап дает возможность уже на предварительной стадии оценить финансовое положение каждого и принять предупредительные меры по минимизации рисков.

Основной этап — этап непосредственного осуществления бюджетного мониторинга. Во Временном порядке содержатся формы осуществления бюджетного мониторинга, которые по своей сути исходя из вышеприведенного нами анализа являются его методами, к которым относятся: *проверка* условий договоров и соглашений, государственных контрактов, контрактов учреждений (в том числе их проектов), начальной (максимальной) цены государственных контрактов, заключаемых с единственным поставщиком, требований, установленных к исполнителям и соисполнителям государственных контрактов, а также к участникам закупок, исполнения договоров, гарантийных обязательств и т.д. на соответствие требованиям законодательства Российской Федерации, регулирующие вопросы в бюджетной сфере и сфере государственных закупок; *сверка* данных; *сбор (запрос), анализ и оценка* информации, предоставляемой участниками бюджетного мониторинга и межведомственного взаимодействия.

При выявлении нарушений или признаков нарушений на любом этапе осуществления бюджетного мониторинга Управление совершенствования внутреннего государственного финансового контроля в кратчайшие сроки (не позднее двух рабочих дней) формирует предложения по применению мер реагирования, которые направляются на согласование руководителю Федерального казначейства или уполномоченному руководителю лицу, руководителю соответствующего структурного подразделения Центрального аппарата Федерального казначейства по форме Справки (форма закреплена приложением к Временному порядку) для принятия решений в пределах компетенции. В свою очередь Центральный аппарат Федерального казначейства при выявлении нарушений может применять следующие меры реагирования: информирование главного распорядителя средств федерального бюджета, получателя бюджетных средств, заказчика, исполнителя о необходимости устранения нарушений, отказ в открытии лицевого счета, отказ в санкционировании расходов за счет федеральных бюджетных средств, проведение контрольных мероприятий, обращение в правоохранительные органы и др.

Наконец, по результатам бюджетного мониторинга формируются в надлежащей форме отчеты: *еженедельный* отчет, формируемый территориальным органом Федерального казначейства; формируемый Управлением совершенствования внутреннего государственного финансового контроля *ежемесячный* отчет, к которому прилагается пояснительная записка с кратким изложением информации о ходе исполнения договора (соглашения), государственного контракта, а также в случае необходимости предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации; *сводный*, формируемый Управлением совершенствования функциональной деятельности, отчет, на основании которого производится оценка результатов бюджетного мониторинга. Оценка результатов осуществления бюджетного мониторинга включает в себя: оценку степени достижения целей и плановых показателей осуществления государственных закупок, их обоснованности, оценку необходимости совершенствования законода-

тельства Российской Федерации, а также оценку видов и факторов рисков, путей их минимизации.

Отметим, что в целом основной целью бюджетного мониторинга обозначается выявление и минимизация рисков: необоснованного планирования расходов, недостижения запланированных показателей, неисполнения или ненадлежащего исполнения государственного контракта, завышения цен или срыва исполнения по нему обязательств, неэффективного использования средств из бюджета, сговора участников закупки и т.д.

Вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что бюджетный мониторинг представляет собой форму осуществления текущего внутреннего государственного бюджетного контроля, заключающуюся в комплексном, систематическом наблюдении за детальностью подконтрольных субъектов, направленном на сбор, анализ и оценку информации об их деятельности в целях своевременного реагирования и минимизации рисков.

**Рецензент:** *Рыбаков Олег Юрьевич*, доктор юридических наук, доктор философских наук, заведующий кафедрой Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Российская Федерация

E-mail: ryb.oleg13@yandex.ru

### Литература

1. Бедоева З.Н. Правовое обеспечение казначейского сопровождения бюджетных средств // Финансовое право. 2018. № 5. С. 22—24.
2. Бедоева З.Н. Роль информационных систем и технологий в обеспечении государственного финансового (бюджетного) контроля // Финансовое право. 2018. № 7.
3. Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал Российского права. 2007. № 5. С. 30—34.
4. Демидов А.Ю. От казначейского сопровождения к бюджетному мониторингу // Бюджет. 2017. № 12. С. 59—61.
5. Ильин А.Ю., Моисеенко М.А. Расширенные области применения норм Налогового кодекса Российской Федерации, регулирующих порядок осуществления налогового мониторинга как формы налогового контроля // Финансовое право. 2016. № 2. С. 26—34.
6. Поветкина Н.А. Бюджетное законодательство Российской Федерации: перспективы развития // Финансовое право. 2015. № 9. С. 33—37.
7. Поветкина Н.А. Национальная безопасность Российской Федерации: финансово-правовые условия обеспечения // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. № 8. С. 12—21.
8. Поветкина Н.А. Правовая форма интеграции информационных систем и информационных технологий в сферу публичных финансов // Журнал российского права. 2018. № 5. С. 96—112.
9. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы / под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2014.
10. Прошунин М.М. К вопросу о соотношении финансового мониторинга и финансового контроля // Финансовое право. 2010. № 10. С. 21—25.
11. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. Изд. 6-е, доп. и перераб. / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2012.



# Общественные советы при органах власти как субъекты компетенции институтов гражданского общества: социолого-управленческий аспект

Щербина М. В.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** эксперт, экспертное сообщество, компетентность, социальная защита, государственное управление, социальный работник, экспертные методы, нормативно-правовое обеспечение, контент-анализ, мозговой штурм, экспертный опрос, полномочия экспертов, социология управления, управленческое решение.

## Аннотация.

**Цель статьи** — анализ социолого-правового обеспечения деятельности Общественных советов (Советов) при органах исполнительной власти с внесением соответствующих предложений.

**Методы исследования** — экспертный опрос членов Общественного совета при Департаменте труда и социальной защиты населения (ДТСЗН) г. Москва, контент-анализ основных нормативных правовых документов, регулирующих деятельность Общественных советов при органах исполнительной власти.

**Полученные результаты.** Уточнены и сгруппированы полномочия Общественных советов при органах исполнительной власти (на примере Общественного совета при ДТСЗН г. Москвы). Установлена и раскрыта необходимость взаимосвязи между полномочиями Советов и их статусом субъекта компетенции институтов гражданского общества. Выявлено несоответствие между статусом субъекта компетенции и полномочиями Советов, которое выразилось в недостаточности существующей нормативно-правовой базы, ее адекватности фактическим полномочиям Совета, реализуемым на практике. Так, было установлено отсутствие в этой базе четко прописанных прав, обязанностей и ответственности экспертов-членов Общественного совета. В качестве мер совершенствования социолого-правового обеспечения деятельности Общественных советов при органах исполнительной власти были предложены рекомендации по внесению дополнений в соответствующие нормативные правовые акты. Представлено определение понятия «экспертное сообщество», не имеющего четкой дефиниции в НПА. Обоснована необходимость более полного использования арсенала социологии управления в методическом обеспечении деятельности Советов.

DOI: 10.21681/2226-0692-2018-4-52-57

## Введение

Правовое обеспечение деятельности Общественных советов при органах исполнительной власти<sup>2</sup> реализуется Федеральными законами «Об Общественной палате Российской Федерации»<sup>3</sup> и «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>4</sup>, а также Положением об Общественном совете, утверждаемом каждым органом власти самостоятельно либо иным способом<sup>5</sup>. Если законы содержат в себе лишь общие принципы де-

ятельности советов, то их непосредственная работа регулируется Положениями.

Указанные документы подводят под деятельность Советов правовую основу, которая формализует их функции и делает их субъектом компетенции, то есть управомоченной структурой, которая «вправе и обязана действовать в пределах определенной сферы на основе установленных полномочий»<sup>6</sup>. Эта дефиниция созвучна определению компетенции, данному в «Большом юридическом словаре», где говорится о компетенции как о совокупности юридически установленных полномочий, прав и обязанностей конкретного органа или должностного лица<sup>7</sup>.

Проблема компетенции экспертного сообщества в форме Общественных советов заключается в недостаточно проработанном правовом обеспечении их деятельности. В данной статье уточняются полномочия,

<sup>2</sup> Такие советы относятся к экспертным группам, не входящим в структуру органа власти, но оказывающим влияние на управленческие решения, принимаемые этим органом.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации». Доступ: <http://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-04042005-n-32-fz-ob/>

<sup>4</sup> Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>5</sup> Например, Положение об Общественном совете при МВД России утверждается Президентом Российской Федерации.

<sup>6</sup> Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2005. 355 с.

<sup>7</sup> Сухарева А.Я., Крутских В.Е. Большой юридический словарь. М.: Инфра-М, 2003. 703 с.

<sup>1</sup> Щербина Максим Владимирович, аспирант Института социологии ФНИСЦ РАН, г. Москва, Российская Федерация.  
E-mail: scherbina\_max@mail.ru

наделяющие Советы соответствующим статусом компетенции в системе государственного управления. При этом особое внимание уделено вопросу о несоответствии между этим статусом и имеющейся нормативной базой. Это несоответствие затрудняет осуществление Советами функций института гражданского общества в интересах соответствующих групп граждан.

В статье представлены результаты исследования компетенции и компетентности экспертного сообщества на примере Общественного совета при Департаменте труда и социальной защиты населения (ДТСЗН) г.Москвы<sup>8</sup> (далее — Совет). Сфера социальной защиты населения выбрана для исследования неслучайно, поскольку является одной из главных составляющих социальной стабильности в нашем обществе [1]. В высокой степени это справедливо для Москвы, которая, с одной стороны, является столицей государства и городом федерального значения, а с другой — испытывает на себе трудности развития, характерные для региона ускоренного роста [2, 3]. Специфическое положение Москвы требует особого участия институтов гражданского общества в государственном управлении сферой социальной защиты.

## Результаты исследования

Как показал экспертный опрос, более двух третей опрошенных экспертов-членов Общественного совета при ДТСЗН г. Москвы высоко оценили роль Совета в повышении эффективности государственного управления социальной защитой населения. Однако эффективность работы в социальной сфере зависит не только от успешного взаимодействия Департамента с общественными и некоммерческими организациями, как это определено пунктом 2.3 Положения об Общественном совете при ДТСЗН г. Москвы<sup>9</sup> (далее — Положение), но и от налаженного сотрудничества соответствующих структур столичного Правительства. В одной из анкет было предложено проводить совместные заседания Общественных советов при Департаментах Правительства Москвы для поиска решений и формирования рекомендаций в адрес руководителей Департаментов по вопросам пересекающихся компетенций в таких направлениях работы, как социальные услуги, здравоохранение, образование.

Качество информации, предоставляемой экспертам Департаментом, и ее оперативность, также получило высокую оценку экспертов (более двух третей). Однако, как неоднократно отмечали респонденты, предоставляемая информация часто носит формальный характер. Речь идет, например, о проектах нормативных правовых актов (НПА). Хотя анализ и экспертная оценка НПА входит в задачи Совета (пункт 2.5 Положения),

респонденты выражали пожелания о предоставлении им большего объема информации, в частности, по вопросам, выносимым на обсуждение в ходе заседания Совета. Так, экспертам хотелось бы иметь результаты сравнительного анализа актуальности данных вопросов по сравнению с другими вопросами.

В части взаимодействия Совета и руководства Департамента был признан высоким уровень учета замечаний и предложений экспертов руководством Департамента, особенно в части независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, а также по вопросам, касающимся стандартов социального обслуживания и перечня социальных услуг, включенных в стандарт социальных услуг. Вместе с тем было высказано мнение, что руководство Департамента недостаточно информирует членов Совета о том, насколько их предложения и замечания повлияли на принятие управленческого решения.

Отдельного внимания заслуживают ответы членов Совета на вопрос, в какой форме руководство Департамента информирует экспертов о результатах принятых к реализации рекомендаций Совета. Здесь ответы экспертов имеют полярное расхождение: две трети опрошенных признались, что узнают о результатах на заседаниях Совета, из протоколов заседаний, а также получают эту информацию по электронной почте. Вместе с тем одна треть опрошенных отметила, что не получает такой информации ни в каком виде. Также отмечалось, что, возможно, в результаты посвящен узкий «круг приближенных» к руководству Департамента экспертов. При этом никто из опрошенных не упомянул о своем участии «в организации проведения общественного контроля за реализацией решений Общественного совета, принятых к исполнению Департаментом» (пункт 2.6 Положения). Также среди ответов отмечалось, что мониторинг реализации рекомендаций Совета ведут руководство и члены Совета, внесшие конкретные предложения.

Что касается рекомендаций Совета, не принятых к исполнению Департаментом, половина опрошенных экспертов отметила, что не получает информации, по какой причине рекомендации были отклонены. При этом четверть респондентов заявила, что к реализации принимаются все рекомендации. Еще четверть опрошенных указала, что об этих причинах сообщается на заседаниях Совета и в протоколе заседаний. При этом анализ протоколов не выявил упоминаний об отклоненных рекомендациях и причинах, по которым они были отклонены. Возможно, это связано с тем, что рекомендации обсуждаются непосредственно на заседании и в ходе дискуссии стороны приходят к консенсусу.

На вопрос о способах формирования экспертных заключений более двух третей опрошенных ответили, что заключения формируются на заседании Совета в процессе обсуждения и принимаются открытым голосованием. Положением об Общественном совете прямо указывается, что к задачам (пункт 2.5) и полномочиям (пункт 3.1.5) членов Совета относится проведение экспертиз НПА, в том числе организация независимых общественных экспертиз НПА.

<sup>8</sup> Опрос проводился в период с мая по июль 2017 г. методом анкетирования членов Общественного совета с последующим глубинным интервью с отдельными экспертами. В опросе принял участие 21 эксперт, что составило около половины от общего числа членов Совета в количестве 48 (по состоянию на 17.04.2017 г.)

<sup>9</sup> Положение утверждено Приказом руководителя Департамента труда и социальной защиты населения г.Москвы №1318 от 16.12.2015 г.

Заявленные в Положении задачи и полномочия, связанные с экспертизами НПА, ожидаемо должны реализовываться с использованием экспертных методов оценки. Чтобы прояснить это, был проведен контент-анализ открытых источников информации в «кусте» электронных ресурсов Правительства Москвы, а также протоколов заседаний Совета за период с 12.03.2015 г. (времени формирования состава Совета, участвующего в данном исследовании) по декабрь 2017 г. В результате анализа не было выявлено ссылок на информацию об экспертизах НПА, проводимых членами Совета. Также не было обнаружено упоминаний о самих фактах таких экспертиз. Возможно, экспертизы все же имели место, а отсутствие данных о них и о технологиях их проведения в официальных источниках информации Правительства Москвы говорит лишь о недостаточном уровне информирования общественности о деятельности Совета. С другой стороны, в протоколах заседаний Совета уделено чрезвычайно серьезное внимание работе по выполнению основной задачи Совета (пункт 2.1 Положения) — организации независимой оценки качества и общественного контроля работы организаций, оказывающих социальные услуги.

Механизм формирования перечня вопросов для обсуждения на заседании Совета, считают эксперты, в целом работает удовлетворительно, однако, были высказаны замечания. Так, треть экспертов высказалась за увеличение объема поясняющей информации по вопросам, вынесенным на обсуждение. Также неоднократно в ответах звучало желание четко понимать, почему именно данные вопросы вынесены на обсуждение. Кроме того, были высказаны следующие предложения: путем предварительного опроса членов Совета определять необходимость дополнительного включения в повестку очередного заседания в раздел «Разное» возникших актуальных вопросов; увеличить срок формирования

перечня вопросов для более глубокого погружения экспертов в их тематику; активнее использовать экспертный потенциал членов Совета при формировании перечня; включать в обсуждаемые вопросы информацию о мнении граждан о работе Департамента; предоставлять членам Совета статистику по обсуждаемым вопросам, например, за год.

Членам Совета также было предложено ответить на вопросы о таких ключевых понятиях их деятельности, как компетентность и компетенция. Респонденты попытались в свободной форме описать, в чем заключается специфика компетентности эксперта в сфере социальной защиты и какие полномочия должны входить в его компетенцию. Ответы на первый вопрос в подавляющем большинстве укладывались в рамки классического определения компетентности как набора знаний, умений, навыков, необходимых для выполнения соответствующей работы. Иными словами, эксперт должен уметь провести экспертизу (анализ объекта, процесса, проблемы), выработать экспертное заключение и сформировать на его основе рекомендации.

Респондентам также определили степень важности основных качеств и навыков, какими должен обладать эксперт для наиболее плодотворной работы в системе управления социальной защитой населения Москвы (см. Рис. 1). Они отметили следующие составляющие компетентности эксперта в сфере социальной защиты в региональном управлении [4].

- а) умение налаживать и поддерживать конструктивные рабочие связи с коллегами-экспертами;
- б) глубокие познания в своей специальности;
- в) умение организовывать взаимодействие с населением;
- г) способность понимать и учитывать в своей работе особенности государственного управления сферой социальной защиты;

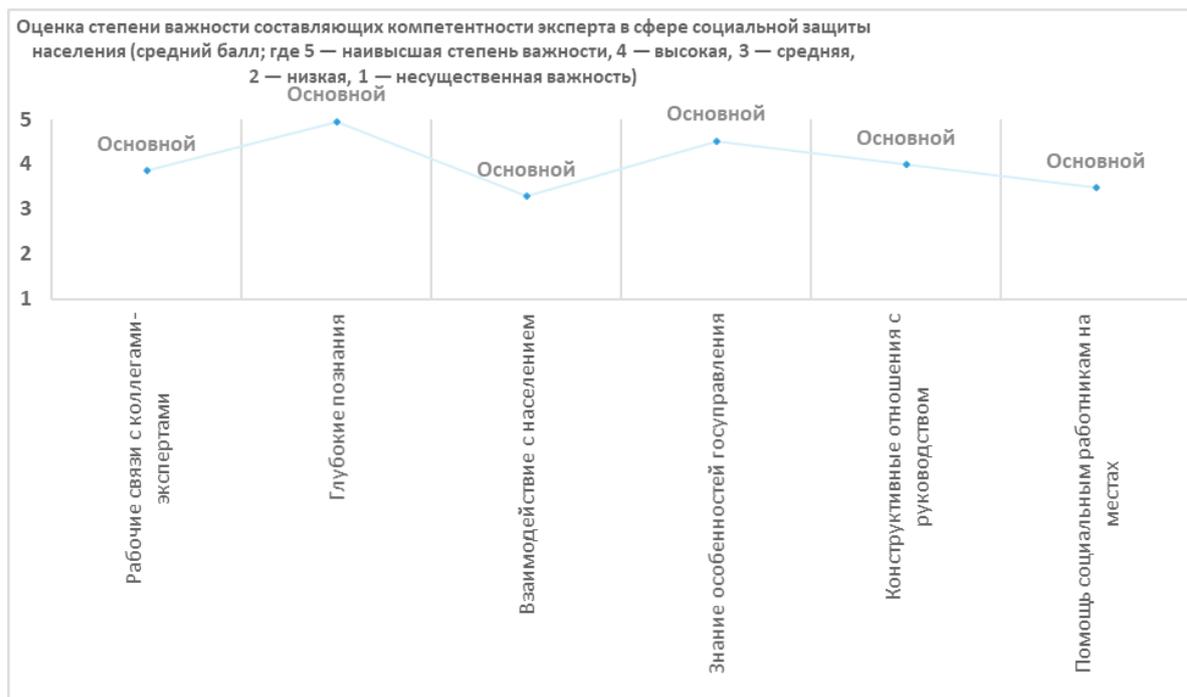


Рисунок 1

д) умение выстроить конструктивные отношения с руководством органа управления сферой социальной защиты;

е) эффективное оказание помощи социальным работникам на местах.

Отвечая на вопрос: «Какие полномочия прежде всего должны входить в компетенцию эксперта?» — респонденты разделились на две крупные группы. Принципиальное отличие в точках зрения между ними заключается в том, что первая группа (12 из 21 опрошенных), допускает саму возможность эксперта-члена Общественного совета иметь полномочия как таковые, вторая группа, состоящая из шести человек, отказывает ему в этом, ссылаясь на отсутствие юридических закрепленных отношений работодатель — работник между членами Совета и Департаментом, со всеми правами и обязанностями, каковые налагаются на участников трудовых отношений, согласно Трудовому кодексу РФ (задачи членов Совета, прописанные в Положении, не являются для данной группы отвечающих синонимом полномочий). Оставшиеся три респондента затруднились с ответом.

Респонденты первой группы в целом сошлись в том, что полномочия эксперта являются прямым продолжением его компетентности, то есть заключаются в организации и проведении экспертизы, анализе полученных результатов, формировании экспертной оценки и подготовке соответствующих рекомендаций. Также в качестве полномочий были названы:

- информирование руководства о целесообразности тех или иных управленческих решений и их возможных последствиях;
- организация экспертных групп для оперативного анализа социальных явлений;
- применение новейшей социальной информации в быстроменяющихся условиях современного общества;
- предоставление устных разъяснений по экспертному заключению.

Вторая группа, состоящая из шести экспертов, напротив, считает, что говорить о полномочиях преждевременно, поскольку отсутствуют полноценные трудовые отношения между экспертами и руководством Департамента. Да, есть задачи, которые необходимо решать в рамках деятельности Совета, но они не являются обязательными в правовом смысле, как не обязательны к принятию руководством Департамента рекомендации Совета. Трое экспертов из данной группы прямо высказались о необходимости ввести денежное вознаграждение экспертам за их работу в Совете. Также было высказано мнение, что о полномочиях говорить можно только тогда, когда эксперт будет нести правовую ответственность за свою работу. Другой респондент выступил за предоставление права эксперту доказывать правомочность своего мнения, даже если оно противоречит мнению большинства (единственно верное, «еретическое», решение может легко затеряться среди множества других вариантов, особенно, если степень конформизма и конъюнктурности в экспертной среде достаточно высо-

ка<sup>10</sup>). По его мнению, необходимо превращать эксперта из советчика, не обремененного правовой ответственностью за данные им советы, в полноценного участника управленческого процесса [5].

## Выводы по результатам исследования

На основе данных опроса и анализа нормативной базы, представляется целесообразным разделить полномочия Общественного совета при ДТЭСЗН г.Москвы как субъекта компетенции в системе управления социальной защитой населения на четыре группы, которые могут быть реализованы как самостоятельно каждая, так и совокупно:

1) экспертное (практическое) исследование, то есть экспертиза, или исследование какого-либо объекта, ситуации, вопроса, требующего специальных знаний, с применением экспертных методов и с представлением мотивированного заключения.

2) научно-исследовательская деятельность, или научное исследование, в процессе которого проводится исследование объекта экспертизы с применением научных методов;

3) консультационная деятельность, или консультирование. Под консультированием здесь понимается комплекс действий, направленный на поиск ответа на поставленные перед экспертом вопросы с целью снизить уровень неясности у лица, принимающего решения (ЛПР), с тем чтобы он принял максимально эффективное решение [6];

4) информационная деятельность, или информирование. Под информированием здесь понимается предоставление лицу, принимающему решение, экспертной информации, то есть полученной экспертом с применением своих специальных знаний и какую ЛПР не может получить иным путем.

Общественные советы являются формой, в которой обретает правовые рамки сообщество экспертов, осуществляющих экспертную деятельность. Ключевым понятием в экспертной деятельности является экспертиза. Как к юридическому феномену к экспертизе в России отсутствует единый правовой подход. Существует три основных закона, регулирующих экспертизу в отдельных отраслях<sup>11, 12, 13</sup>, однако документа, дающего полную картину того, что такое экспертиза в нашей стране, с точки зрения права, не существует.

Анализ литературы, посвященной проблеме правового статуса экспертной деятельности в России показал, что данные законы направлены не на удовлетворение потребности в установлении общих правовых

<sup>10</sup> Литвак Б.Г. Экспертные технологии в управлении : учебн. пособие / М. : Дело, 2004. 464 с.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 23.11.1995 №174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>12</sup> Федеральный закон от 31.05.2001 №73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>13</sup> Федеральный закон от 17.07.2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СПС «Консультант Плюс».

требований в сфере экспертной деятельности, а преследуют лишь ведомственные интересы, когда экспертиза начинает играть существенную роль в конкретной отрасли [7]. Кроме того, слабое правовое регулирование экспертизы в противовес постоянному использованию этого понятия в различных законах и НПА приводит к процветанию коррупции при применении норм, связанных с экспертизой. Впрочем, законодательно не отрегулированы также такие широко используемые в различных законах и НПА понятия, как «экспертный совет», «экспертная оценка», «экспертное мнение», «экспертное сообщество».

Из указанных в Положении полномочий Совета лишь оценка качества услуг московских организаций имеет на сегодняшний день подробно прописанное руководство, или Порядок<sup>14</sup>, хотя и в нем встречается лишнее четкого определения в социологии управления и публичном праве понятие «экспертное сообщество». Потенциально отсутствие четкого определения может вносить путаницу в организационные процессы, а также является коррупциогенным фактором. Учитывая механизм обратной связи, действующий между членами Совета и референтными группами, чьи интересы призваны представлять эксперты, предлагаем считать экспертное сообщество в форме Общественного совета при органе власти агентом социального управления, использующим социальные технологии, которые дробят взаимодействие власти и общества на отдельные процессы и регулируют их для получения более качественного социально-управленческого результата. В этом результате, как в зеркале, отражается уровень эффективности деятельности органа управления [8, 9].

Экспертная деятельность как инструмент анализа социальной информации об управляемой системе основана, прежде всего, на таком научном методе, как экспертные оценки. Обсуждение проблем и выработка решений на заседаниях Общественного совета при ДТСЗН г.Москвы часто происходит методом «мозгового штурма». Информация для руководства органа власти регулярно поступает от членов Совета в виде аналитических записок, что является экспертным опросом. Перечисленные экспертные методы входят в арсенал социологии управления, однако в практике управления остаются без нормативного регулирования.

Как указывалось выше, компетенция — это совокупность юридически установленных полномочий, прав и обязанностей конкретного органа или должностного лица. Анализ нормативной базы, призванной обеспечивать правовую основу деятельности Совета, показал, что права и обязанности экспертов либо растворены в их полномочиях, либо вообще никак не представлены, что противоречит статусу Совета как субъекта компетенции в системе госуправления. Чтобы снять это противоречие, предлагаем выделить в отдельные пун-

кты в Положении об Общественном совете при ДТСЗН г.Москвы<sup>15</sup> следующие права эксперта:

- право на отказ от роли эксперта;
- право ходатайствовать о предоставлении эксперту информации, объектов, материалов и т.п., необходимых для осуществления экспертной деятельности и в необходимом объеме;
- право привлекать к экспертизе других экспертов, если его компетентности окажется не достаточно;
- право обжаловать действия, направленные на нарушение его законных интересов;  
а также обязанности эксперта:
- эксперт обязан в результате своей работы предоставить заключение, соответствующее задачам, поставленным перед ним организаторами экспертной деятельности;
- эксперт обязан снять свою кандидатуру до проведения экспертизы, как самостоятельной, так и коллективной, или заявить самоотвод, если он заинтересован в ее результатах;
- эксперт обязан не разглашать информацию, составляющую государственную или коммерческую тайну, а также информацию, являющуюся конфиденциальной.

Наряду с правами и обязанностями, в существующей нормативной базе четко не определена также ответственность эксперта — члена Общественного совета. Законодательством предусмотрена уголовная и административная ответственность экспертов, действующих в различных отраслях, за заведомо ложное заключение<sup>16</sup>,<sup>17, 18, 19, 20</sup>. Данные нормативные акты, однако, сосредоточены на результатах деятельности эксперта, закрепленных в заключениях, то есть данные результаты легко установить. Эти акты не учитывают деятельность эксперта консультирующего, информирующего, исследующего. Что в таком случае считать результатом экспертной деятельности — ответ на заданный ЛПР вопрос или последствия принятого решения? Здесь мнения специалистов однозначны: полномочия эксперта не могут простираться далее круга его компетенции, в который не входит принятие управленческих решений, а следовательно, результатом его работы не может являться ситуация, наступившая вследствие принятого решения, и нести ответственность за последствия экспертного влияния, сколь бы обширным оно ни было, эксперт не должен: это прерогатива ЛПР. Таким образом, вопрос, в каких случаях должна наступать юридическая ответственность эксперта — члена Общественного совета, остается открытым.

<sup>15</sup> Это предложение актуально и для ряда Общественных советов, действующих при иных органах власти как на региональном, так и федеральном уровнях.

<sup>16</sup> УК РФ. Статья 307. Заведомо ложные показания, заключение эксперта, специалиста или неправильный перевод // СПС КонсультантПлюс.

<sup>17</sup> УПК РФ. Статья 57. Эксперт // СПС КонсультантПлюс.

<sup>18</sup> АПК РФ. Статья 55. Эксперт // СПС КонсультантПлюс.

<sup>19</sup> КоАП РФ. Статья 25.9. Эксперт // СПС КонсультантПлюс.

<sup>20</sup> ГПК РФ. Статья 80. Содержание определения суда о назначении экспертизы // СПС КонсультантПлюс.

<sup>14</sup> Порядок проведения независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги в сфере социального обслуживания населения города Москвы // Электронный ресурс. Доступ: [http://www.ds.zn.ru/upload/прил.3-проект\\_положения.gtf](http://www.ds.zn.ru/upload/прил.3-проект_положения.gtf)

## Вместо заключения

Для России характерна фундаментальная проблема управляемости социальными процессами и прогнозирования новых кризисных состояний [10]. Возможности экспертного сообщества в решении этой проблемы используются органами управления лишь частично. А одной политической воли недостаточно для формирования полноценного взаимодействия между органами власти и общественностью [11]. Такое социальное взаимодействие ради предотвращения социальных потрясений путем ликвидации их причин в самом зародыше возможно лишь при деятельной активности широких слоев населения, заинтересованного в своем эксперт-

ном представительстве в органах власти. Однако такой активности препятствует, с одной стороны, низкая правовая и экономическая культура наших граждан, с другой, — традиционное и, к сожалению, во многом верное представление бюрократии о населении лишь как о «безмолвном ресурсе», не обладающем знанием о законных механизмах реализации своих прав и свобод. Экспертное сообщество в форме общественных советов при органах исполнительной власти, при условии снятия имеющихся противоречий, о чем говорилось выше, готово разделить с другими социально активными силами (научными кругами, СМИ, Общественной палатой РФ и т.п.) работу по закладке фундамента, на котором в дальнейшем будет возведено устойчивое здание правовой культуры населения.

**Рецензент:** *Маркин Валерий Васильевич*, доктор социологических наук, профессор, главный научный сотрудник Института социологии РАН, г. Москва, Российская Федерация  
E-mail: [markin@isras.ru](mailto:markin@isras.ru)

## Литература

1. Комарова Н.Ю. Социологический мониторинг в оптимизации системы управления социальным обслуживанием населения мегаполиса (на примере г. Москвы): дисс. ... кандидата социологических наук / Н.Ю. Комарова. Москва. 2016. 250 с.
2. Тихонов А.В., Маркин В.В. Атлас модернизации России и ее регионов: социоэкономические и социокультурные тенденции и проблемы. Коллективный научный труд / Сост. и отв. ред. член-корр. РАН Н.И. Лапин. Центр изучения социокультурных изменений. Институт философии РАН. М. : Весь мир, 2016. С. 170—172.
3. Маркин В.В. Социальное пространство России в региональном измерении: социологический анализ, моделирование, мониторинг // Россия и мир: глобальные вызовы и стратегии социокультурной модернизации. Материалы международной научно-практической конференции (Москва, 12—13 октября 2017 г.) / Отв. ред. А.В. Тихонов. М.: ФНИСЦП РАН, 2017. С. 82—87.
4. Щербина М.В. Институционализация экспертного сообщества: Общественные советы при органах власти // Власть. 2018. №3. С. 55—60.
5. Сунгуров А.Ю., Карягин М.Е. Российское экспертное сообщество и власть: основные формы взаимодействия // Полис. Политические исследования. 2017. № 3. С. 144—159.
6. Щербина В.В. Рационализирующие диагностические управленческие социальные технологии: [монография] / В.В. Щербина; ФНИСЦ РАН. Москва : Новый хронограф, 2018. 416 с.
7. Нестеров А.В. Экспертика: общая теория экспертизы. М. : Типография НИУ ВШЭ, 2014. 261 с.
8. Макарычев А.С. Государства, экспертные сообщества и режимы знания-власти // Политическая наука. 2015. № 3. С. 9—26.
9. Сунгуров А.Ю. Роль и функции экспертов в процессе принятия властных решений // Управленческое консультирование. 2017. № 6. С. 8—15.
10. Тихонов А. В. Проблема реформирования системы управления в стране: к истории разработки исследовательской программы // Вестник Института социологии. 2018. № 25. С. 10—26.
11. Горшков М. К. Российская социология в постсоветский период: состояние и проблемы развития // Социологическая наука и социальная практика. 2015. № 1. С. 5—15.



# Правовое регулирование городских выборов в Москве в 1892–1917 гг.

Савичев А. А.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** городское самоуправление, городская дума, гласные городской думы, городская реформа 1892 г., избирательные участки, электорат, урбанизация, политические партии, избирательные кампании, повторное голосование, цензы.

**Аннотация.** Статья представляет собой историко-правовое исследование городских избирательных кампаний в России. Автором проанализированы особенности реализации Городового положения 1892 г. в Москве. Рассмотрены такие вопросы, как сокращение численности избирателей в результате проведенной реформы, доля обладателей избирательного права в Москве и других городах России, особенности организации и проведения избирательных кампаний в столичных городах. Отдельное внимание было уделено формированию избирательных участков. Автором был проведен сравнительно-правовой анализ специфики их образования в период действия Городового положения 1892 г. в Москве и Санкт-Петербурге. В результате был сделан вывод о том, что московский опыт проведения городских выборов в данный исторический период был более удачным. В то же время, автором было отмечено, что по такому показателю, как доля городских избирателей от общей численности горожан, Москва оказалась в наименее выгодном положении. Это было обусловлено максимально высокими темпами урбанизации, которые ощущал на себе город на данном историческом отрезке. В свою очередь, динамика увеличения числа избирателей, существенно отставала от этих процессов.

DOI: [10.21681/2226-0692-2018-4-58-63](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2018-4-58-63)

Несмотря на либеральный характер городской реформы 1870 г. и очевидную ее пользу для развития городского хозяйства, к концу XIX в. государство пересмотрело Городовое положение, принятое в период буржуазных преобразований. Нормативно-правовым выражением новой городской реформы стал соответствующий Закон 1892 г. Основными показателями, характеризующими данное преобразование как контрреформу, являются:

- 1) ограничение самостоятельности структур городского самоуправления (предоставление губернатору права следить не только за законностью, но и за правильностью действий органов городского самоуправления) и
- 2) существенное сокращение числа городских избирателей.

Главное изменение в избирательной системе на уровне городов, введенное новым Положением, как это следует из ст. 24 Закона 1892 г., заключалось в замене налогового ценза имущественным. То есть избирательные права получили только те горожане, которые обладали недвижимым имуществом. Такое имущество должно было облагаться оценочным сбором в пользу городского бюджета и стоить по оценке, определенной

для взимания этого сбора применительно к Москве и Санкт-Петербургу, не менее 3000 рублей. При этом данным имуществом необходимо было владеть в течение не менее одного года. Кроме того, к участию в выборах допускались лица, не менее одного года содержавшие в пределах города торгово-промышленные предприятия, требовавшие выборы свидетельства 1-ой гильдии (в Москве и Санкт-Петербурге). Что касается остальных городов, то для них допускалось наличие свидетельств 1-ой или 2-ой гильдии.

Имущественный ценз, закрепленный Городовым положением 1892 г., существенно ограничивал круг избирателей вследствие того, что выступал, в определенной степени, комплексным требованием, включавшим в свой состав несколько условий:

- а) необходимость владеть недвижимым имуществом или торгово-промышленным предприятием;
- б) сумма сбора с недвижимости за год от 3000 руб. и наличие у торгово-промышленного предприятия свидетельства 1-ой гильдии (применительно к Москве и Санкт-Петербургу);
- в) наличие определенного срока давности владения: обладание недвижимостью или торгово-промышленным предприятием в течение не менее одного года.

<sup>1</sup> Савичев Алексей Аркадьевич, научный сотрудник НИЛ юридической техники и экспертизы нормативных правовых актов и иных документов ФБУ НЦПИ при Минюсте России, Российская Федерация, г. Москва.  
E-mail: [ucx7801@mail.ru](mailto:ucx7801@mail.ru)

Кроме того, право голоса имели благотворительные, ученые, учебные, правительственные учреждения, общества, товарищества и компании, осуществлявшие соответствующее право через представителей (при соблюдении указанных выше требований к имущественному цензу).

Положением 1892 г. был сохранен возрастной ценз. Лица, не достигшие возраста 25 лет, пользовались избирательным правом не напрямую, а через уполномоченных по доверенности лиц. Такое же правило закреплялось в отношении женщин. При этом женщины могли уполномочить на участие в выборах только своих отцов, мужей, сыновей, зятьёв, внуков, родных братьев или племянников.

Не имели права участвовать в выборах лица:

- подвергшиеся суду и имеющие судимость;
- отрешенные от должности (в течение трех лет с момента отрешения;

Ленкорань, Нахичевань) либо около половины (например, Эривань, Елисаветполь)<sup>2</sup>.

Что касается общей численности потенциальных избирателей, то в результате реализации преобразования 1892 г. она значительно уменьшилась. В.А. Нардова приводит следующие данные. В городских поселениях с численностью населения от 35 до 50 тыс. человек средний процент получивших избирательное право после городской реформы 1870 г. составлял 3,9%; в городах, где проживало от 50 до 100 тыс. человек, – 3,2%. После введения в действие Городового положения 1892 г. эти показатели снизились соответственно до 0,9% и 0,3%. То есть в первом случае число избирателей сократилось в 4,3 раза, а во втором – в 10,6 раз<sup>3</sup>.

Тенденция существенного сокращения численности горожан, имевших право голоса, подтверждается статистическими данными, содержащимися в следующей таблице:

Город	После принятия Городового положения 1870 г.		После принятия Городового положения 1892 г. (данные приводятся за 1893 г.)	
	Численность избирателей	Год выборов	Численность избирателей	Во сколько раз сократилась численность избирателей
Москва	23671	1889	6260	3
Санкт-Петербург	21170	1889	7152	3
Саратов	7435	1889	1129	6
Ярославль	2014	1871	628	3
Харьков	6890	1889	2291	3
Псков	759	1871	326	2
Белосток	2362	1889	137	17
Чита	270	1875	88	3 [2, с. 28] <sup>1</sup>

- признанные несостоятельными;
- лишенные духовного сана или звания либо исключенные из дворянских собраний;
- состоящие под гласным надзором полиции;
- содержатели винных лавок и питейных домов;
- имеющие недоимки по уплате городских сборов на сумму свыше полугодового оклада этих сборов.

В результате осуществления городской контрреформы 1892 г. были ужесточены требования по религиозному цензу при реализации пассивного избирательного права. Взамен 1/3 максимально допустимого числа гласных из нехристиан ст. 44 закрепляла, что их доля не должна превышать 1/5. В то же время, в отличие от Закона 1870 г., Городовое положение 1892 г. допускало отступление от данной нормы в тех городах, где соблюдение этого правила было затруднительным в силу недостаточного числа христиан. Такое отступление допускалось по постановлению местного по городским делам присутствия и с разрешения Министра внутренних дел. Подобная практика была характерна для городов Закавказья, где мусульмане составляли более половины всего городского населения (например, Шемаха, Нуха,

Таким образом, в Москве, как и в большинстве других городов Российской империи, численность избирателей сократилась в 3 раза по сравнению с различными периодами действия Закона 1870 г. В то же время, как следует из таблицы, в отдельных городах снижение числа обладателей избирательного права было еще более существенным.

Москва в целом находилась на уровне большинства других российских городов по такому параметру, как сокращение численности избирателей после реформы 1892 г. Вместе с тем, на протяжении всего рассматриваемого периода имело место ее серьезное отклонение по доле обладателей избирательного права от всего городского населения по сравнению с большинством городов, где горожане, внесенные в списки избирателей, составляли 1% от общего числа городских жителей. В Москве данный показатель был еще ниже. Так, на выборах гласных Московской городской думы 1893 г. на-

<sup>2</sup> Туманов Г.М. Заметки о городском самоуправлении на Кавказе. Тифлис, 1902. С. 184–185.

<sup>3</sup> Нардова В.А. Первые выборы в городские думы по избирательному закону 1892 г. В кн.: Проблемы социально-экономической истории России. СПб., 1991. С. 227.

считывалось 6260 обладателей избирательного права из 939000 человек, проживавших в городе, или 0,66%<sup>4</sup>. Аналогичный процент избирателей сохранялся на рубеже веков: на выборах 1900 г. в избирательные списки было включено 0,6% московского населения<sup>5</sup>. Однако, к концу рассматриваемого исторического периода доля городского электората сократилась почти вдвое. В 1916 г. из 2,5 миллионов москвичей в списки избирателей попало лишь 9432 чел., или 0,37% всего городского населения<sup>6</sup>. Таким образом, рост численности населения Москвы существенно опережал процесс увеличения числа потенциальных избирателей, вследствие чего их процент на данном этапе уменьшался.

В отличие от Москвы, в некоторых других городах России отклонения от среднего значения соответствующего показателя происходили в сторону его увеличения до 2%, как это было, например, в Ревеле на выборах 1913 г., когда в избирательные списки было внесено 1,99% горожан<sup>7</sup>.

Сужение числа потенциальных избирателей в конце XIX в. происходило на фоне расширения сферы городского хозяйствования. В Москве это проявлялось в присоединении к городу пригородных территорий, что подразумевало расширение дорожной сети, коммунального хозяйства, а также открытие новых мест торговли<sup>8</sup>. Так, еще в 1879 г. в состав территории Москвы вошло село Богородское, а в 1903 г. – Марьино Роща<sup>9</sup>. В результате присоединения к Москве пригородных территорий в 1909 г. ее границы были определены Московской окружной железной дорогой<sup>10</sup>.

Более того, если проследить тенденцию прироста городского населения во второй половине XIX – начале XX вв., то можно вести речь о том, что реформа 1892 г. не коррелировалась и с очевидными урбанистическими процессами, диктовавшими высокую потребность городского населения в реализации собственных инициатив в области управления городским хозяйством. Так, если в 1871 г. в Москве насчитывалось 601969 человек, а в 1882 г. – 753469,<sup>11</sup> то в 1900 г. численность населения составляла уже 1 043000 жителей<sup>12</sup>. По данным переписи Москвы 1902 г., в городе проживало 1 090616 человек<sup>13</sup>.

<sup>4</sup> Гончаров В.Д. Отношения государственной власти и городского самоуправления в дореволюционной России (историко-правовой анализ): дис...д-ра. юрид. наук. СПб., 2001. С. 248.

<sup>5</sup> Малхозов В.А. Нормативно-правовое регулирование деятельности городских органов местного самоуправления: историко-правовой аспект (на основе реформ 1870, 1892 и 1990-х годов): дис...канд. юрид. наук. Ставрополь, 2001. С. 52.

<sup>6</sup> Тоцкий Н.М. Реформа городского самоуправления. Пг., 1917. С. 8.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Галкин П.В. Местное самоуправление и государственная власть во второй половине XIX – начале XX веков (по материалам Московской губернии): автореф. дис...д-ра. ист. наук. М., 2013. С. 35.

<sup>9</sup> ЦГА Москвы Центральный государственный архив города Москвы (далее – ЦГА Москвы). Ф. 179. Оп. 23. Д. 1344. Л. 34, 38.

<sup>10</sup> ЦГА Москвы. Ф. 179. Оп. 51. Д. 2166. Л. 21.

<sup>11</sup> Сборник очерков по городу Москве. Общие сведения по городу и обзор деятельности Московского Городского Общественного Управления. М., 1897. С. 2.

<sup>12</sup> Писарькова Л.Ф. Указ. соч. С. 191.

<sup>13</sup> Перепись Москвы 1902 года. Ч. 1. Вып. 1 : Население по полу, возрасту, месторождению, продолжительности пребывания в Москве,

В начале XX в. столица занимала лидирующее место по темпам роста численности населения не только в России, но и в мире (3,53% ежегодно)<sup>14</sup>.

Таким образом, Москва выступала одним из наиболее ярких примеров роста потребностей городского общества в сфере городского общественного управления, что подразумевало, в том числе, рост необходимости привлечения к участию в решении вопросов городского хозяйства широких общественных масс.

Тенденция расширения сфер городского хозяйства за счет увеличения городской территории и, соответственно, численности населения была характерна и для ряда других городов (например, Рига, Минск, Новороссийск и др.)<sup>15</sup>. Тем не менее, как следует из вышесказанного, законодательные изменения конца XIX в. шли вразрез с соответствующим запросом общества, вступая в явное противоречие с ним. При этом в Москве данное противоречие было наиболее ярко выраженным, так как Москва занимала первое место среди городов Российской империи по темпам прироста населения.

Мизерное число лиц, формально обладавших избирательным правом, а также низкая доля принимавших участие в выборах явились основными факторами, которые породили трудности в формировании структур городского самоуправления. Практически нигде состав городских дум не был сформирован полностью на первоначальных выборах. Многие органы городского самоуправления начинали свою работу с недобором гласных, и, как общее правило, кандидаты для замещения выбывших гласных отсутствовали. Так, на первое четырехлетие в Костроме первоначально вместо 44 гласных и 10 кандидатов избрали лишь 26 человек, остальных – в результате повторного голосования. В Твери было необходимо избрать 50 гласных и 10 кандидатов. На первоначальных выборах было избрано только 32 гласных. При повторном голосовании удалось избрать лишь недостающее число гласных без кандидатов. В Одессе требовалось избрать 87 человек: 72 гласных и 15 кандидатов к ним. На первоначальных выборах прошли 38 человек, в рамках повторного голосования – 14. В итоге, недобор составил 20 гласных и 15 кандидатов<sup>16</sup>.

семейному состоянию, сословиям, грамотности и степени образования. М., 1904. С. 3, 6, 8.

<sup>14</sup> Сытин П.В. Коммунальное хозяйство (благоустройство) Москвы в сравнении с благоустройством других больших городов. М., 1926. С. 37.

<sup>15</sup> Высочайше утвержденное положение Комитета Министров, от 24 ноября 1895 г. «О включении в черту города Минска 1548 десяти 2388 4/7 квадратных сажень смежных земель». // Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗРИ). Собр. III. Т. XV. № 12181; Высочайше утвержденное положение Комитета Министров, от 25 июня 1899 г. «О включении в состав территории города Риги земель, частью лежащих внутри города и частью прилегающих к нему». // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XIX. Ч. 1. № 17336; Высочайше утвержденное положение Комитета Министров, от 16 июня 1900 г. «О присоединении к городу Новороссийску некоторых прилегающих к нему местностей». // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XX. Ч. 1. № 18902; Высочайше утвержденное положение Комитета Министров, от 23 апреля 1899 г. «О включении в состав территории городов Лохвицы и Прилук, Полтавской губернии, прилегающих к ним земельных участков». // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XIX. Ч. 1. № 16801.

<sup>16</sup> Нардова В.А. Первые выборы в городские думы по избирательному закону 1892 г. В кн.: Проблемы социально-экономической истории России. СПб., 1991. С. 227–228.

С этой точки зрения не была исключением и Москва. На основании Положения 1892 г. количество гласных Московской городской думы было уменьшено до 160 человек (ст. 56). Ст. 46 было установлено, что для избрания гласным лицу необходимо получить абсолютное большинство голосов. Однако в силу указанных причин в Москве, за исключением избирательной кампании 1916 г., недобор установленного законом числа гласных имел место постоянно. Например, по результатам первых выборов 1893 г. вместо 160 было избрано 140 членов Московской городской думы, в 1896 г. – 120<sup>17</sup>, в 1912 г. – 146<sup>18</sup>.

Избранными гласные признавались только после полного завершения выборов, то есть после окончательного формирования думы. В случае полного формирования представительного органа по распоряжению губернатора составлялся окончательный список гласных думы, который подлежал обнародованию в местных ведомостях.

Для производства выборов гласных по-прежнему через каждые 4 года созывались избирательные собрания в сроки, определявшиеся городской управой при утверждении их губернатором.

Вместо деления всех избирателей на три избирательных собрания в результате реформы 1892 г. в Москве были введены территориальные избирательные участки. Все лица, обладавшие избирательными правами, образовывали одно избирательное собрание, которое, в свою очередь, подразделялось на отдельные участки.

В докладе Московской городской управы от 29 января 1896 г. отмечалось, что деление города на избирательные участки необходимо в силу многочисленности избирателей, т. е. проведение выборов в одном избирательном собрании было бы затруднительным. В основе деления Москвы на избирательные участки было положено два принципа: 1) сопредельность городских частей, объединяемых в участки; 2) сбалансированность участков по численности избирателей (насколько это было возможно)<sup>19</sup>.

С 1893 г. для производства выборов гласных Москва делилась на 3 избирательных участка, а начиная с избирательной кампании 1904 г. каждый из этих участков был разделен на две части, вследствие чего было образовано уже 6 участков<sup>20</sup>.

Каким образом формировались избирательные участки для производства выборов московских гласных в разные годы, можно увидеть из следующей таблицы.

На момент подготовки и проведения первых городских выборов по Положению 1892 г. в Москве в 1-ом избирательном участке насчитывалось 2177 избирателей, во 2-ом – 2046, в 3-ем – 2037<sup>21</sup>.

Результатом избирательной кампании 1893 г. в Москве стало то, что Городская дума была сформирована в неполном составе: в 1-ом участке был избран 21 гласный, а также 35 гласных и 5 кандидатов на дополни-

тельных выборах; во 2-ом – 24 гласных и еще 9 в ходе дополнительного голосования; в 3-ем – 8, а по результатам дополнительных выборов – 43 гласных и 17 кандидатов. То есть из 160 было избрано только 140 гласных, а вместе 32 кандидатов – 22<sup>22</sup>.

На практике, помимо соблюдения принципов сопредельного расположения частей города и сопоставимого числа избирателей, при формировании соответствующих избирательных участков удалось достичь определенной сбалансированности и в общей численности населения, проживавшего на территории данных участков. Так, в ходе выборов на четырехлетие с 1901 по 1904 гг. в трех сформированных участках проживало соответственно 31, 32 и 35% москвичей. Аналогичная ситуация сохранилась и после увеличения числа участков за счет разделения ранее существовавших перед выборами 1904 г. В итоге общее число горожан по шести образовавшимся участкам распределилось следующим образом: 17, 14, 13, 19, 17 и 18%<sup>23</sup>.

Принципиально иной подход к организации и проведению городских выборов в период действия Городового положения 1892 г. применялся в Санкт-Петербурге, где, в отличие от Москвы, идея о разделении города на избирательные участки изначального одобрения не получила. Выборы в Санкт-Петербургскую думу 1893 г. были проведены в едином избирательном собрании, в результате чего удалось избрать лишь 53 человека вместо 160 гласных. По распоряжению императора численный состав Думы был пополнен до 2/3 общей численности ее членов из представителей ее прежнего состава при сохранении ими ценза и по большинству избирательных шаров, полученных на предыдущих выборах [1, с. 430, 431, 435]<sup>24</sup>.

Аналогичный результат был зафиксирован и после избирательной кампании 1897 г., когда по итогам голосования, проводившегося 31 марта, 1 и 2 апреля, было избрано 56 гласных. 30 мая того же года император Николай II распорядился провести повторные выборы, в основу которых было положено разделение города на избирательные участки. Итогом этих выборов стало избрание 144 членов Думы<sup>25</sup>.

Более острый недобор гласных на выборах в Санкт-Петербурге в начальный период действия Закона 1892 г. (т. е. в результате первой и, отчасти, второй избирательной кампании) был обусловлен изначальным отказом от деления города на участки. В Москве же фор-

<sup>22</sup> Подсчитано по: ЦГА Москвы. Ф. 16. Оп. 127. Д. 35. Л. 41–41 об., 43–44, 48–48 об., 51–52 об., 54.

<sup>23</sup> Подсчитано по: ЦГА Москвы. Ф. 16. Оп. 130. Д. 200. Л. 8–9; Инструкция для производства выборов в гласные Московской Городской Думы и кандидатов к ним на четырехлетие 1897–1900 гг. М., б.г. С. 1, 6; Инструкция для производства выборов в гласные Московской Городской Думы и кандидатов к ним на четырехлетие 1901–1904 гг. М., б.г. С. 1, 6; Инструкция для производства выборов в гласные Московской Городской Думы и кандидатов к ним на четырехлетие 1913–1916 гг. М., 1922. С. 1, 4; Главнейшие предварительные данные переписи города Москвы 31 января 1902 года. Вып. 1. : Общая численность населения Москвы и пригородов ее с распределением жителей по полу. М., 1902. С. 13.

<sup>24</sup> Нардова В.А. Указ. соч. С. 228.

<sup>25</sup> Нардова В.А. и колл. авт. Петербургская городская дума 1846–1918. СПб., 2005. С. 60.

<sup>17</sup> Гончаров В.Д. Указ. соч. С. 249.

<sup>18</sup> Московская городская дума. Доклад Комитета прогрессивной группы гласных. М., 1913. С. 12.

<sup>19</sup> ЦГА Москвы. Ф. 16. Оп. 130. Д. 200. Л. 8.

<sup>20</sup> Писарькова Л.Ф. Указ. соч. С. 199.

<sup>21</sup> ЦГА Москвы. Ф. 16. Оп. 130. Д. 200. Л. 8–9.

Год	Изб. участки	Части города, включенные в состав избирательного участка	Численность подлежащих избранию гласных и кандидатов
1893	1	Городская, Тверская, Мясницкая, Сретенская, Пятницкая, Якиманская, Серпуховская.	56 гласных и 11 кандидатов
	2	Хамовническая, Пречистенская, Арбатская, Пресненская, Суцевская.	53 гласных и 11 кандидатов
	3	Яузская, Басманная, Мещанская, Лефортовская, Рогожская.	51 гласный и 10 кандидатов
1896	1	Городская, Тверская, Мясницкая, Сретенская, Пятницкая, Якиманская, Серпуховская.	56 гласных и 12 кандидатов
	2	Хамовническая, Пречистенская, Арбатская, Пресненская, Суцевская.	52 гласных и 10 кандидатов
	3	Яузская, Басманная, Мещанская, Лефортовская, Рогожская.	52 гласных и 10 кандидатов
1900	1	Городская, Тверская, Мясницкая, Сретенская, Пятницкая, Якиманская, Серпуховская.	57 гласных и 12 кандидатов
	2	Хамовническая, Пречистенская, Арбатская, Пресненская, Суцевская.	51 гласный и 10 кандидатов
	3	Яузская, Басманная, Мещанская, Лефортовская, Рогожская.	52 гласных и 10 кандидатов
1912	1	Городская, Тверская, Мясницкая, Сретенская.	25 гласных и 5 кандидатов
	2	Якиманская, Пятницкая, Серпуховская.	25 гласных и 5 кандидатов
	3	Пречистенская, Арбатская, Хамовническая.	24 гласных и 5 кандидатов
	4	Пресненская, Суцевская (с Бутырским участком).	27 гласных и 5 кандидатов
	5	Басманная, Яузская, Рогожская (с Ново-Андроньевским участком).	29 гласных и 5 кандидатов
	6	Мещанская (с Алексеевским участком), Лефортовская.	30 гласных и 6 кандидатов <sup>2</sup>

мирование участков имело место не только в ходе последних по Положению 1870 г. городских выборов, но и рамках первой и всех последующих избирательных кампаний по Закону 1892 г.

Таким образом, в период действия Городового положения 1892 г. опыт избрания гласных в Санкт-Петербурге был менее удачным по сравнению с московскими выборами.

Проблемы, возникавшие при формировании состава Санкт-Петербургской городской думы, объяснялись тем, что избиратели, голосуя в одном собрании, друг друга не знали, практически не могли договориться, чтобы наметить своих кандидатов, т. е. голосовали по-разному [1, с. 431, 432.]. Именно этим можно объяснить более острый недобор петербургских гласных.

Что касается способа формирования избирательных участков для повторного голосования в Санкт-Петербурге в рамках избирательной кампании 1897 г., то он существенно отличался от подхода к их образованию, применявшегося в Москве. Образование петербургских избирательных участков не предполагало объединения полицейских частей города, как это было в Москве: участки были сформированы в пределах каждой из этих частей. Это можно объяснить тем, что данная мера была предпринята в северной столице на фоне необходимости максимально быстрого решения проблемы недобора гласных, т. е. ее нельзя рассматривать как запланированный и продуманный заранее шаг. В Москве же практика деления города на избирательные участки была непрерывной. Их формирование для проведения первых и последующих выборов по Положению 1892 г. стало продолжением опыта избирательной кампании 1889 г. Таким образом, из-за отсутствия времени в основе образования петербургских участков лежал более простой принцип: границы каждого из них охватывали территорию одной из 12 полицейских частей. При этом если в Москве объединение полицейских частей предполагало определенную сбалансированность образуемых участков по численности избирателей, и, как

следствие – по числу избираемых гласных, то в Санкт-Петербурге количество подлежащих избранию членов Думы от каждого участка было пропорционально численности избирателей данного участка.

Так, в рамках повторного голосования в ходе петербургских городских выборов 1897 г. меньше всего гласных подлежало избранию от избирательного участка Адмиралтейской части – 6 человек. Максимальное же число членов Санкт-Петербургской думы должно было избираться от участков Васильевской и Петербургской частей – по 21, т. е. в 3,5 раза больше [1, с. 439—440]. Для сравнения, на московских городских выборах 1912 г. в 3-ем участке следовало избрать 24 гласных (наименьший показатель), а в 6-ом – 30 (максимальное число), что было больше лишь в 1,25 раза<sup>26</sup>.

Также следует отметить, что в отличие от Москвы, избирательные участки Санкт-Петербурга были менее сбалансированы по общей численности проживавшего на их территории населения. Во время петербургской избирательной кампании 1897 г. в Адмиралтейской части проживало 3,6% горожан, в то время как в Московской – почти в 4 раза больше: 12,6%; в пределах избирательного участка, сформированного на территории Казанской части – 5%, а на территории Спасской – 10%, т. е. вдвое больше<sup>27</sup>.

В свою очередь, на городских выборах 1904 г. в Москве разница между 3-им и 4-ым участками, в которых была соответственно минимальная и максимальная численность населения, была менее ощутимой: в 4-ом участке проживало в 1,4 раза больше горожан, чем в 3-ем<sup>28</sup>.

Избрание гласных 1904 г. стало важной страницей в истории московских городских выборов. С этого момента избиратели получили право обсуждения кандида-

<sup>26</sup> Инструкция для производства выборов в гласные Московской Городской Думы и кандидатов к ним на четырехлетие 1913—1916 гг. М., 1922. С. 1, 4.

<sup>27</sup> Подсчитано по: Население городов С.-Петербурга, Москвы, Варшавы и Одессы по переписи 28-го января 1897 года. СПб., 1898. С. 6—8.

тов в гласные думы в ходе специально организованных предварительных собраний. В качестве председателя каждого из 6 этих собраний (по количеству избирательных участков) выступало лицо, приглашенное городским головой из числа горожан, обладавших правом голоса на выборах. При общей численности избирателей в 8815 человек на каждый участок приходилось в среднем по 1470 горожан. За счет проведения таких собраний избиратели впервые получили возможность более сознательно отнестись к кандидатам, выслушав их позиции по решению главных проблем городского хозяйства<sup>29</sup>.

В разных участках проведение предварительных собраний имело свою специфику, обусловленную личным составом избирателей, а зачастую – усмотрением председателя. Так, в некоторых участках совещания проводились в присутствии представителей прессы и сторонней публики, получившей возможность ознакомиться с процедурой и условиями избрания городских представителей в Думу. Кроме того, собрания отнеслись по-разному к вопросу о целесообразности составления избирательных программ. В одном из участков оно было признано «совершенно излишним», а в трех других – желательным, но необязательным для каждого кандидата.

Опыт проведения предварительных собраний в целом был признан полезным для совершенствования и развития городской избирательной системы. Благодаря определенному объединению, сближению горожан на выборах 1904 г. в Московской думе увеличилось число представителей интеллигенции, несмотря на сохранение большинства за торгово-промышленным классом<sup>30</sup>.

Помимо введения в 1904 г. предвыборных собраний, выборы гласных в Москве становились более политизированными в силу иных факторов. На фоне формирования в Российской империи партийной системы на рубеже XIX—XX вв.<sup>31</sup> определенные политические силы стремились получить максимальное представительство в Московской думе. При этом имело место соответствующее преобладание представителей тех или иных политических партий, избранных в качестве гласных, в кон-

кретных избирательных участках. Так, на московских городских выборах 1912 г. в 1-ом, 3-ем и 4-ом участках большинство голосов было получено прогрессистами; во 2-ом, 5-ом и 6-ом преимущественно имели правые и умеренные<sup>32</sup>.

Кардинальные изменения системы городского общественного управления, связанные с его демократизацией, последовали лишь после Февральской революции, когда Временное правительство приняло ряд нормативных правовых актов, которые были положены в основу реформирования самоуправления. В части, касавшейся городских выборов, это Постановление от 13 апреля 1917 г. «О производстве выборов гласных Городских Дум и об участках городских управлений». В соответствии с указанным документом впервые был отменен имущественный ценз. В законодательстве сохранились лишь ценз оседлости и возрастной ценз. Исходя из этого, можно вести речь о том, что в системе городского самоуправления России впервые было введено всеобщее избирательное право<sup>33</sup>.

Таким образом, анализ практической реализации Городового положения 1892 г. показал, что, несмотря на реакционный характер реформы, опыт организации и проведения городских избирательных кампаний по указанному Закону в Москве был более успешным, по сравнению с Санкт-Петербургом.

Вместе с тем, находясь на уровне большинства городов России по такому показателю, как сокращение численности избирателей после принятия Положения 1892 г., Москва существенно отставала от других городов по доле избирателей от общей численности городского населения. Это было обусловлено характерными для Москвы максимально высокими темпами роста численности горожан. В свою очередь, динамика увеличения численности избирателей значительно отставала от соответствующих процессов урбанизации. В этом смысле Москва испытывала реакционную направленность городской реформы 1892 г. в большей степени по сравнению с остальными городами Российской империи.

**Научный руководитель: Аверин Михаил Борисович**, кандидат юридических наук, доцент, доцент всероссийского государственного университета юстиции, г. Москва, Россия.

E-mail: averin.mb@yandex.ru

## Литература

1. Кашенко С.Г., Пучнин А.С., Даудов А.Х. и др. История выборов в Санкт-Петербурге (конец XVII – начало XXI в.). Т. II. Девятнадцатый век. СПб., 2015. 480 с.
2. Никитина Н.П., Юсупова С.А. Выборы гласных в Думы Псковской губернии по городским положениям в 1870 и 1892 гг.: сравнительный анализ. II-й Международный молодежный конкурс научных работ. Ч. III. Липецк, 2015. С. 26—29.

<sup>28</sup> Подсчитано по: Главнейшие предварительные данные переписи города Москвы 31 января 1902 года. Вып. 1. : Общая численность населения Москвы и пригородов ее с распределением жителей по полу. М., 1902. С. 13; Инструкция для производства выборов в гласные Московской Городской Думы и кандидатов к ним на четырехлетие 1913—1916 гг. М., 1922. С. 1, 4.

<sup>29</sup> Щепкин М.П. Общественное самоуправление в Москве. Проект Городового Положения. М., 1906. С. 111—113.

<sup>30</sup> Там же.

<sup>31</sup> См., например: Хвостова И.А. Особенности процесса формирования политических партий в дореволюционной России. // Система ценностей современного общества. 2013. № 30. С. 76—80.

<sup>32</sup> Московская городская дума. Доклад Комитета прогрессивной группы гласных. М., 1913. С. 12.

<sup>33</sup> Постановление от 13 апреля 1917 г. «О производстве выборов гласных Городских Дум и об участках городских управлений» // Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 1 : 27 февраля – 5 мая 1917. Пг., 1917. С. 163—164.

# Философия конституционализма: история и современность

Рыбаков О. Ю.<sup>1</sup>

DOI: 10.21681/2226-0692-2018-4-64-65

С 27 ноября по 7 декабря 2018 г. в рамках мероприятий VIII Московской юридической недели состоялась масштабная международная научно-практическая конференция «Конституция Российской Федерации и современный правопорядок», приуроченная к 25-летию Конституции Российской Федерации. Конференция прошла в формате круглых столов и секционных заседаний на площадках Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Федерального казначейства, Санкт-Петербургской Международной Товарно-сырьевой Биржи.

С приветственным словом к участникам обратились ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) В.В. Блажеев, декан Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова А.К. Голиченков и Председатель исполкома Российской академии юридических наук В.В. Гриб. В адрес участников конференции поступили приветствия от Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, профессора В.Д. Зорькина и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, профессора Т.Н. Москальковой.

Определенный интерес представляет работа секции «Философия конституционализма: история и современность», проходившей под руководством заведующего кафедрой философии и социологии Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктора философских наук, доктора юридических наук, профессора О.Ю. Рыбакова, в которой приняли участие более 30 представителей научной общественности из Москвы, Санкт-Петербурга, Саратова, Самары, Екатеринбурга, Казани, Новосибирска, Волгограда и Нижнего Новгорода.

Открывая секционное заседание, профессор О.Ю. Рыбаков отметил, что Конституция является основным фактором обеспечения общественного согласия и стабильности России, особенно в условиях внешних вызовов, и уделил внимание обоснованию и соотношению групп правовых ценностей, оказавших свое историческое влияние на формирование текста Основного закона.

Доктор философских наук, профессор кафедры философии и социологии Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) В.Е. Семенов в докладе «Конституционные принципы как конститутивные элементы права» подчеркнул, что с точки зрения философии пра-

ва, конституционализм представляет собою, в первую очередь, совокупность основополагающих социальных и морально-правовых ценностей и норм, которые входят в качестве неотъемлемой составной части в *право* как таковое. С докладом «Легитимность государства как философско-правовая проблема» выступил и.о. заведующего сектором философии права, истории и теории государства и права ИПАН РФ, доктор филос. наук, канд. юрид. наук А.Б. Дидикин. Основным тезисом доклада стал аргумент о том, что легитимность государства определяется тремя базовыми характеристиками – доверием общества к власти, устойчивостью системы управления и международным признанием. В этом контексте ученым проанализированы философско-правовые взгляды Г. Кельзена и Г. Харта, а также приведены отечественные примеры попытки восстановления легитимности при формировании нового государственного строя в 1917 г. с участием русских государствоведов.

В докладе «Достоинство личности как конституционная ценность», с которым выступила доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета им. М.М. Сперанского РАНХиГС при Президенте РФ Л.Е. Лаптева, отмечалось, что достоинство личности рассматривается как право лица осуществлять в жизни свободный выбор и соответствующая обязанность уважать выбор Другого. Докладчик подчеркнула, что исторически достоинство личности вырастает из достоинства социальной группы, к которой она принадлежит.

Доктор философских наук, профессор кафедры философии и социологии Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) В.И. Пржиленский в своем докладе «Философские основания национальной интерпретации права» указал, что для России, получившей представления о праве и конституционализме от европейских стран необходимо учитывать тот социально-исторический и интеллектуальный опыт, который был получен европейцами в античности, раннем и позднем средневековье. Автор выступления отнес к их числу изобретение древнегреческими философами особого метода систематизации – дедуктивно-аксиоматического, позволившего впоследствии построить конституции как один из видов дедуктивно-аксиоматических систем.

Заведующий кафедрой теории и истории государства и права, конституционного права Новосибирского государственного университета, доктор юридических

<sup>1</sup> Рыбаков Олег Юрьевич, доктор юридических наук, доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой философии и социологии Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, главный редактор журнала «Мониторинг правоприменения». E-mail: ryb.oleg13@yandex.ru

наук, профессор И.А. Кравец в докладе «Человеческое достоинство и философия конституционализма: правовой, моральный и экзистенциальный диалог» обосновал три основные концепции конституционализма достоинства личности – достоинство как высшая ценность, достоинство как главное личное субъективное право индивида, достоинство как важнейший элемент правового статуса личности. В докладе «Конституция Российской Федерации как ценностная основа российской правовой системы» доцент кафедры теории государства и права Юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского, кандидат юридических наук З.С. Байниязова подчеркнула, что закрепленные в Основном законе принципы правового статуса личности, признание и гарантированность прав и свобод человека и гражданина, их неотчуждаемый и естественный характер представляют собой ценностные ориентиры для развития всей отечественной правовой системы.

В работе секции приняли участие представители научного студенческого клуба «СОЦИУМ», который уже не первый год работает под руководством доцента

кафедры философии и социологии Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидата философских наук М.Ш. Гунибского.

Доклады участников касались наиболее актуальных проблем развития современного конституционализма. Так, профессор Нижегородской академии МВД России, доктор социологических наук И.А. Савченко в докладе «Коррупционное поведение в категориях философии права» представила на обсуждение участников результаты проведенного социологического исследования в сфере изучения проблем противодействия коррупции. Представитель Санкт-Петербургского государственного университета С.А. Манжосов затронул проблему конституционного правосудия в докладе «Формализм и реализм по поводу прецедента в конституционном правосудии», в тезисах доктора философских наук, профессора Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского С.В. Тихоновой «Неомодерн как аксиологическая стратегия философии конституционализма» получили отражение новые подходы к изучению конституционных ценностей.



# ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES

## THE STRUGGLE FOR CRIMINAL LAW REFORM

V. Radchenko

*Vladimir Radchenko, Ph.D. (Law), Associate Professor, First Deputy Chief Justice of the Supreme Court of the Russian Federation (retired), Leading Researcher at the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.*

*E-mail: radchenko41@yandex.ru*

**Keywords:** *criminal law, humanisation, provisions of the code, reprisals, administrative penalty, maximal sanctions, qualification elements, stare decisis.*

**Abstract (editorial note).** *In a discussion paper written by a famed expert who had worked for many years in the Supreme Court of the Russian Federation at the time of profound changes in the laws of our country, topical and essential questions of humanisation of criminal law are raised, concrete proposals are put forward that take into account the Soviet experience as well as the practice of Western countries. The author holds that the time has come for developing a new Criminal Code of the Russian Federation or, at a minimum, for a thorough reworking of the existing Code.*

## ANTI-CORRUPTION PROCEDURAL LAWS OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION REGULATING THE PROCEDURE FOR SUBMITTING ASSETS DETAILS INFORMATION FOR CERTAIN CATEGORIES OF PERSONS

P. Kabanov

*Pavel Kabanov, Doctor of Science (Law), Associate Professor, Director of the Research Institute for Combating Corruption of the Timiryasov Kazan Innovation University, Kazan, Russian Federation.*

*E-mail: kabanovp@mail.ru*

**Keywords:** *corruption, combating corruption, anti-corruption laws, income details, spending details, assets details information, anti-corruption procedure.*

**Abstract.** *Purpose of the work: developing one of the lines of theoretical foundations of Russia's anti-corruption procedural laws and making proposals for improving regional anti-corruption procedural laws regulating the procedure for submitting assets details information for certain categories of persons.*

*Research method used: comparative analysis of procedural laws of subjects of the Russian Federation regulating the procedure for submitting assets details information for certain categories of persons.*

*Results obtained: in this work, for the first time in Russian legal science, anti-corruption procedural laws of subjects of the Russian Federation regulating the procedure for submitting assets details information for certain categories of persons are examined. The content of these laws is expounded in detail, considering their specific regional features. Significant shortcomings in the legal regulation of issues concerning submitting assets details information for certain categories of persons are identified, and, with a view to improve Russia's regional anti-corruption procedural laws, a number of concrete measures for improving regional anti-corruption procedural laws regulating the procedure for submitting assets details information for certain categories of persons are put forward.*

### References

1. Zueva A.S. Predstavlenie svedenii o raskhodakh gosudarstvennymi sluzhashchimi v zarubezhnykh stranakh, *Pravovoe pole sovremennoi ekonomiki*, 2012, No. 9, pp. 85-90.
2. Levakin I.V. O deklarirovanii publichnymi dolzhnostnymi litsami dannyykh o raskhodakh (mezhdunarodnyi opyt), *Pravo i sovremennye gosudarstva*, 2012, No. 1, pp. 4-8.
3. Sofronova E.V. Ispolnenie gosudarstvennymi grazhdanskimi i munitsipal'nymi sluzhashchimi obiazannosti po predstavleniiu svedenii o dokhodakh, *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2012, No. 10, pp. 29-31.

4. Baranenkova I.V. Novye trebovaniia k predstavleniiu voennosluzhashchimi svedenii o dokhodakh, raskhodakh, ob imushchestve i obiazatel'stvakh imushchestvennogo kharaktera, Pravo v Vooruzhennykh silakh, 2015, No. 2 (212), pp. 9-15.
5. Channov S.E. Predstavlenie svedenii o dokhodakh munitsipal'nymi sluzhashchimi, Praktika munitsipalnogo upravleniia, 2015, No. 11, pp. 73-81.
6. Kozlov M.A. Svedeniia o dokhodakh rukovoditelia uchrezhdeniia: poriadok predstavleniia i proverki, Sovetnik bukhgaltera biudzhethnoi sfery, 2013, No. 5 (125), pp. 67-83.
7. Pudakov E.R. Problemnye voprosy predstavleniia svedenii o dokhodakh, ob imushchestve i obiazatel'stvakh imushchestvennogo kharaktera gosudarstvennykh sluzhashchikh, Vestnik BIST (Bashkirskogo instituta sotsial'nykh tekhnologii), 2014, No. 2 (23), pp. 7-11.
8. Filatova A.O. Predstavlenie svedenii o dokhodakh i imushchestve deputatov kak ocherednoe ogranichenie "svobody" deputatskogo mandata predstavitel'nogo organa mestnogo samoupravleniia, Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2016, No. 10, pp. 18-22.
9. Damm I.A., Ron'zhina O.V., Tolstikova I.N., Popov A.V., Tabakova I.N., Petrovykh N.N., Akunchenko E.A., Sukhareva K.S., Shchedrin N.V. Aktual'nye voprosy izmeneniia poriadka predstavleniia svedenii o dokhodakh, raskhodakh, ob imushchestve i obiazatel'stvakh imushchestvennogo kharaktera litsami, zameshchaiushchimi munitsipal'nye dolzhnosti, Iuridicheskie issledovaniia, 2017, No. 5, pp. 31-51.
10. Pozharov I.V. Mekhanizmy protivodeistviia korruptsii v sisteme gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhby v aspekte predstavleniia svedenii o dokhodakh, imushchestve i obiazatel'stvakh imushchestvennogo kharaktera (na primere FSSP Rossii), Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta, seriia: Pravo, 2013, No. 34, pp. 262-276.
11. Molotov A.V. Aktual'nye problemy predstavleniia svedenii o dokhodakh, raskhodakh, ob imushchestve i obiazatel'stvakh imushchestvennogo kharaktera deputatami predstavitel'nykh organov munitsipal'nykh obrazovani, Gosudarstvo i pravo v epokhu global'nykh peremen materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, pod red. S.K. Buriakova, Barnaul, 2017, pp. 25-27.
12. Mironov O.I. Spravki o dokhodakh kak sredstvo profilaktiki korruptsii (kak ne stat' sluchainoi zhertvoi novovvedenii v zakonodatel'stve o protivodeistvii korruptsii), Pravo v Vooruzhennykh silakh, 2012, No. 4 (178), pp. 20-23.
13. Konov A.A., Iakovlev A.A. Antikorruptsionnoe deklarirovanie v Rossii: sushchestvuiushchie problemy i vozmozhnye podkhody k reformirovaniu, Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniia, 2013, No. 1, pp. 5-27.
14. Vasilenko G.N. Administrativno-pravovoi subinstitut antikorrupsionnogo deklarirovaniia, Administrativnoe i munitsipal'noe pravo, 2015, No. 5, pp. 502-505.
15. Khalikova E.R. Predstavlenie svedenii o dokhodakh, raskhodakh, ob imushchestve i obiazatel'stvakh imushchestvennogo kharaktera gosudarstvennym grazhdanskim sluzhashchim i chlenami ego sem'i kak odna iz form protivodeistviia korruptsii, Vestnik Komi respublikanskoj akademii gosudarstvennoi sluzhby i upravleniia. Seriia: Gosudarstvo i pravo, 2017, No. 24, pp. 70-73.
16. Cherepanova E.V. O nekotorykh voprosakh pravovogo regulirovaniia predstavleniia svedenii o dokhodakh, raskhodakh, ob imushchestve i obiazatel'stvakh imushchestvennogo kharaktera, Zhurnal rossiiskogo prava, 2018, No. 3 (255), pp. 146-153.

## MOTIVES AND MOTIVATION IN THE GENESIS OF CRIMINAL BEHAVIOUR

H. Qurbanov

*Habil Qurbanov, Doctor of Science (Law), Professor, Chief Researcher at the Institute of Law and Human Rights of the Azerbaijan National Academy of Sciences (ANAS), President of the Independent Trade Union of the ANAS, Baku, Republic of Azerbaijan.*

*E-mail: professorqurbanov@yandex.ru*

**Keywords:** *motives, motivation, offence, personality, mercenary motives, psychology.*

**Abstract.** *Purpose of the paper: specifying the concepts of motives and motivation and distinguishing between them. Method of study: comparative analysis.*

*Result obtained: the motives for committing an offence are a very important feature characterising the degree of social danger of not only a criminal action, but also of the person who committed it. Motives and motivation should be considered as two interconnected but not identical concepts. Motivation is a regulating and guiding process of making a choice between various possible actions, a system of stimuli for theoretical and practical activities. It can be contended that motives express the most important individual traits and properties of the personality, its needs and aspirations. Therefore, not only the corresponding circumstances and environment are important for forming motives but also the person's inner, spiritual world. From that standpoint, special attention in the paper is paid to offences motivated by religious hatred or enmity.*

### References

1. Vladimirov V.A. Kvalifikatsiia pokhishchenii lichnogo imushchestva, Moskva, 1974, 277 pp.
2. Volkov B.S. Motivy prestuplenii, Kazan' : Izd-vo Kazanskogo un-ta, 1982, 152 pp.
3. Dubovik O.L. Ugolovnoe pravo. Uchebnik, tom 1: Obshchaia chast', M., 2011, 345 pp.

4. Komissarov V.S., Samandarov F.Iu., Kuznetsov A.P., Imanly M.N. Uголовное право Azerbaidzhanskoi Respubliki. Obshchaia chast' (v skhemakh i opredeleniakh), Baku : Zardabi, 2011, 345 pp.
5. Konstitutsiia Azerbaidzhanskoi Respubliki, Baku : Ganun, 2009, 60 pp.
6. Kriminologiya: uchebnoe posobie, pod red. N.F. Kuznetsovoi, M. : Zertsalo, TEIS, 1996, 457 pp.
7. Kudriavtsev V.N. Pravovoe povedenie: norma i patologiya, M. : Iuridicheskaya literatura, 1982, 404 pp.
8. Kudriavtsev V.N. Bor'ba motivov v prestupnom povedenii, M. : NORMA, 2007, p. 6.
9. Kurs uголовного права. Obshchaia chast', t. 1, pod red. N.F. Kuznetsovoi i I.M. Tiazhkovoi, M. : Zertsalo, 2002, 365 pp.
10. Lunev V.V. Motivatsiia prestupnogo povedeniia, M. : Iuridicheskaya literatura, 1991, 276 pp.
11. Mezhdunarodnyi Pakt o grazhdanskikh i politicheskikh pravakh (N'iu-Iork, 16 dekabria 1966 goda), URL: <http://base.garant.ru/2540295/>
12. Samandarov F.Iu. Uголовное право (Obshchaia chast') : uchebnik, Baku : Iuridicheskaya literatura, 2002, 736 pp. (na azerbaidzhanskom iazyke)
13. Uголовnyi kodeks Azerbaidzhanskoi Respubliki, Baku : Iuridicheskaya literatura, 2016.
14. Uголовное право. Osobennaya chast' : uchebnik dlia vuzov, otv. red. I.Ia. Kozachenko, Z.A. Neznamova, G.P. Novoselov, M. : NORMA, 2001, 677 pp.
15. Filanovskii I.G. Sotsial'no-psikhologicheskoe otnoshenie sub'ekta k prestupleniiu, L. : 1970, 298 pp.
16. Filimonov V.D. Kriminologicheskie osnovy uголовного права, Tomsk, 1981, 234 pp.
17. Filimonov V.D. Norma uголовного права, SPb., 2004, 213 pp.
18. Shchepel'kov V. Sootnoshenie motiva i tseli prestupleniia, Zakonnost', 2001, No. 4.
19. Entsiklopediia uголовного права: v 35 t., t. 4, SPb., 2005, 840 pp. (avtor glavy -- A. I. Rarog)
20. Entsiklopedicheskii slovar' meditsinskikh terminov, 1982, t. 2, 420 pp.

## ON THE NEED TO STRENGTHEN CRIMINAL LIABILITY FOR VIOLATING THE REQUIREMENTS FOR THE PRESERVATION OR USE OF CULTURAL HERITAGE

*I. Khalikov*

*Iskander Khalikov, Senior Lecturer at the Department of Prosecutorial Oversight over the Execution of Laws in Operative Investigative Activities and Participation of Prosecutor in Criminal Proceedings of Kazan Law Institute (branch) of the University of the Prosecution Service of the Russian Federation, Kazan, Russian Federation.*

*E-mail: iskanderh@mail.ru*

**Keywords:** *cultural heritage, monuments of history and culture, identified cultural heritage, cultural values, archaeological heritage, government policy in the field of criminal law, criminalisation, penalisation, strengthening of criminal liability, changing the category of offence, social danger.*

**Abstract.** *Preservation of unique samples of cultural and historical life activities of the past requires the government to take adequate measures for strengthening the responsibility for violations resulting in the destruction or damage of cultural heritage and identified objects of cultural heritage of peoples of the Russian Federation. In the paper a conclusion is made, using the accumulated scientific experience, about insufficient criminalisation and penalisation of the offence provided for in Article 243.1 of the Criminal Code of the Russian Federation. Based on a generalisation of law enforcement practice and the results of an expert poll, the author proposes to introduce changes in the sanction part of Article 243.1 of the Criminal Code of the Russian Federation which would result in changing the category of the offence and, accordingly, the jurisdiction of criminal cases of this category, and it will be possible to prosecute for preparation for committing the offence.*

### References

21. Gavrilov B.Ia. Sovremennaya uголовnaya politika Rossii: tsifry i fakty, M.: Velbi, Prospekt, 2008, 208 pp., SPS "Konsul'tantPlius" (data obrashcheniia: 05.12.2017).
22. Guslova E.V. Kriminalizatsiia i penalizatsiia deianiia kak forma realizatsii uголовnoi politiki, Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii, 2014, No. 1, pp. 224-228.
23. Danilov V.A. Uголовnaya otvetstvennost' za khishchenie predmetov, imeiushchikh osobuiu nauchnuiu, kul'turnuiu, istoricheskuiu i khudozhestvennuiu tsennost', Biznes v zakone, 2007, No. 3, pp. 110-112.
24. Kaufman M.A. Pravotvorcheskie oshibki v uголовnom prave, Zhurnal rossiiskogo prava, 2016, No. 9 (237), pp. 92-101.
25. Kovalev M.I. Uголовное правотворчество i zakonodatel'naya tekhnika, Kriminologiya i uголовnaya politika, 1985, No. 3, pp. 112-114.
26. Kondrashova T.V. Kul'turnye tsennosti pod zashchitoy rossiiskogo uголовного prava, Rossiiskii iuridicheskii zhurnal, 2016, No. 5, pp. 135-142.

27. Korobeev A.I. Sovetskaia ugolovnaia politika: problemy kriminalizatsii i dekriminalizatsii, Vladivostok, 1987, 268 pp.
28. Korobeev A.I. Ugolovno-pravovaia politika sovremennoi Rossii: problemy penalizatsii i depenalizatsii, Zakon, 2015, No. 8, pp. 46-59.
29. Klebanov L.R. Ugolovno-pravovaia okhrana kul'turnykh tsennostei : dis. ... d-ra iurid. nauk, M., 2012, 512 pp.
30. Kudriavtsev V.N. Obschaia teoriia kvalifikatsii prestuplenii, M., 1972, 352 pp.
31. Pobegailo E.F. Ugolovnaia politika sovremennoi Rossii: avtorskaia kontseptsii, Vestnik Baltiiskogo federal'nogo universiteta, 2007, No. 9, pp. 6-15.
32. Ugolovnoe pravo Rossii. Chasti Obschaia i Osobennaia : uchebnik, V.A. Blinnikov, A.V. Briliantov, O.A. Vagin i dr., pod red. A.V. Briliantova, 2-e izd. pererab. i dop., M.: Prospekt, 2015, SPS "Konsul'tantPlius" (data obrashcheniia: 15.02.2018).

## **PROBLEMS OF QUALIFYING DECEIT AS A WAY OF COMMITTING FRAUD USING ELECTRONIC MEANS OF PAYMENT**

*Iu. Malysheva*

*Iuliia Malysheva, Ph.D. (Law), Associate Professor, Head of the Department of Criminal Law and Criminology of the Kazan branch of the All-Russian State University of Justice (The Russian Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation), Kazan, Russian Federation.*

*E-mail: solodkova.julia@mail.ru*

**Keywords:** *criminal law, way of committing an offence, deceit, fraud, electronic means of payment.*

**Abstract.** *The paper is devoted to problems of qualifying deceit as a way of committing fraud using electronic means of payment. A need to formulate the concept of deceit for the offence provided for in Article 159.3 of the Criminal Code of the Russian Federation is expounded in the paper. The author considers active deceit in committing fraud using electronic means of payment as the main and only way of committing this crime, proceeding from court practice and the Russian criminal law doctrine.*

### **References**

1. Arkhipov A.V. Problemy primeneniia normy o moshennichestve s ispol'zovaniem platezhnykh kart, Ugolovnoe pravo, 2017, No. 1 (ianvar'-fevral'), pp. 4-11.
2. Malysheva Iu.Iu. Obman v ugolovnom prave Rossii : monografiia, Kazan': ITs Universiteta upravleniia "TISBI", 2017, 180 pp.
3. Ugolovnoe delo No. 1-303/ 2016, Arkhiv Ordzhonikidzevskogo raionnogo suda goroda Magnitogorska Cheliabinskoi oblasti za 2016 g.; Arkhiv Kondinskogo raionnogo suda Khanty-Mansiiskogo avtonomnogo okruga -- Iugry za 2014 g.
4. Ugolovnoe delo No. 1-56/ 2013, Arkhiv Kulebaskogo gorodskogo suda Nizhegorodskoi oblasti; Ugolovnoe delo No. 1-448/ 2013, Arkhiv Mytishchinskogo gorodskogo suda Moskovskoi oblasti za 2013 g.
5. Vorozhtsov S.A. O sudebnoi praktike po delam o moshennichestve, prisvoenii ili rastrate, Zakon, 2008, No. 11.
6. Punkt 2 postanovleniia Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 27 dekabria 2007 No. 51 "O sudebnoi praktike po delam o moshennichestve, prisvoenii i rastrate", Biulleten' Verkhovnogo Suda RF, 2008, No. 2, fevral'.
7. Lopashenko N.A. Posiagatel'stva na sobstvennost': Monografiia, M.: Norma: Infra-M, 2012.
8. Talan M.V. Obespechenie natsional'noi bezopasnosti v ekonomicheskoi sfere ugolovno-pravovymi sredstvami, Materialy XI Rossiiskogo kongressa ugolovnogo prava, posviashchennogo pamiati doktora iuridicheskikh nauk, professora Vladimira Sergeevicha Komissarova, Moskva, 31 maia -- 1 iyunia, 2018.
9. Matskevich I.M. Organizovannaia ekonomicheskaiia prestupnost', Monitoring pravoprimeneniia, 2016, No. 1 (18) S. 4-10.

## **ISSUES OF DISTINGUISHING BETWEEN EXTORTION, VIOLENT ROBBERY, AND DANGEROUS ROBBERY: PROBLEMS OF QUALIFICATION**

*Z. Cheliabova*

*Zalina Cheliabova, Senior Lecturer at the Department of Criminal Law of Astrakhan State University, Astrakhan, Russian Federation.*

*E-mail: zalina.chelyabova@yandex.ru*

**Keywords:** *violence, violent encroachments on property, violent robbery, dangerous robbery, extortion, extortion threat, extortion with violence, actual use of violence, intensity of violence, types of violence, qualification, distinguishing, differentiation, means of property acquisition, "future" nature, requirement.*

**Abstract.** *A currently topical problem for criminal law doctrine and law enforcement agencies, namely, that of distinguishing between such legally similar violent encroachments on property as extortion, violent robbery, and dangerous robbery is analysed in the paper. A need to investigate the problem is justified, in the opinion of the author, by existing differences in the positions of courts in qualifying the actions of the perpetrators of the said criminal encroachments. The author gives a special attention to the "future" nature of extortion as the main criterion for differentiating it from violent robbery and dangerous robbery. It is this distinguishing feature that is contained in the recommendations of the Plenum of the Supreme Court in Resolution No. 56 of the 17th of December 2015 "On Judicial Practice in Extortion Cases (Article 163 of the Criminal Code of the Russian Federation)". The author also draws attention to other distinguishing features of these violent encroachments on property, describes the attitude of the doctrine to them as well as their implementation by courts of general jurisdiction. After having investigated the doctrinal understanding of the problem mentioned in the paper as well as the complexity of its law enforcement the author makes a conclusion for this article as a whole pursuing the goal of a uniform understanding and application of the law.*

### References

1. Shishkova D.V., Sorokina K.V. Voprosy otgranicheniia vymogatel'stva ot smezhnykh sostavov, Nauchnyi Al'manakh, 2016, No. 11-1 (25), p. 532.
2. Sadykov A.U. Teoreticheskie aspekty ob'ektivnykh priznakov grabezha, Obshchestvo i pravo, 2015, No. 2, p. 19.
3. Kobets P.N. Otgranichenie razboia ot drugikh sostavov prestuplenii po deistviushchemu otechestvennomu zakonodatel'stvu, P.N. Kobets, Simvol nauki, 2015, No. 1-2, p. 73.
4. Rossiiskoe ugolovnoe pravo. Osobennaia chast', red. V.S. Komissarov, M.: SPb: Piter, 2014, p. 325.
5. Kharin R.E. Otlchie grabezha ot smezhnykh sostavov prestupleniia, R.E. Kharin, Zakonnost' i pravoporiadok v sovremennom obshchestve, 2016, No. 34, p. 222.
6. Lopashenko N.A. Posiagatel'stva na sobstvennost', N.A. Lopashenko, M.: Norma, Infra-M, 2012, p. 207.
7. Dubrovin N.V. Poniatie i obshchaia kharakteristika prestuplenii protiv sobstvennosti, Vektor nauki TGU, serii: Iuridicheskie nauki, 2016, No. 1 (24), p. 38.
8. Rossiiskoe ugolovnoe pravo. V 2 tomakh. Tom 2. Osobennaia chast', M.: TK Velbi, Prospekt, 2017, p. 287.
9. Tokarchuk R.E. Probely i izlishstva ugolovnogo zakonodatel'stva RF, kasaiushchiesia nekotorykh form khishcheniia, Rossiiskii iuridicheskii zhurnal, 2014, No. 3, p. 79.
10. Atagimova E.I., Potemkina A.T., Tsopanova I.G. "Krazha lichnosti" kak samostoitel'noe prestuplenie ili raznovidnost' moshennichstva, Pravovaia informatika, 2017, No. 3, pp. 14-22.

## DEVELOPMENT OF LAWS WITHIN THE FRAMEWORK OF IMPLEMENTING RUSSIA'S LEGAL POLICY IN THE SPHERE OF SUPPORT FOR MOTHERHOOD AND FAMILIES WITH CHILDREN

*O. Rybakova*

*Ol'ga Rybakova, Ph.D. (Law), Senior Researcher at the Federal State-Funded Institution "Scientific Centre for Legal Information", Moscow, Russian Federation.*

*E-mail: orro21@yandex.ru*

**Keywords:** *families with children, motherhood, institution of children's rights ombudsman, family values, legal regulation, social support, minors' subsistence, social welfare, maternity benefits.*

**Abstract.** *The purpose of this work is to present an analytical overview and analysis of the laws of the Russian Federation in the sphere of legal regulation of state support for the family, families with children, motherhood, and childhood.*

*Research methods. Complex, interrelated issues of implementation of Russia's legal policy in the sphere of support for motherhood and families with children in their relation to the role and fundamental influence of the development of federal and regional laws are considered using the philosophical dialectical method. The general scientific method of analysis allowed to study federal normative legal basics of state support for the family and to consider regional specifics of legal regulation of relations in this sphere. The comparative law method contributed to the understanding of the general and the special in distinguishing between the concepts of "legal policy in the sphere of support for motherhood" and "state legal policy".*

*Results obtained. The national priorities of legal policy in the sphere of support for the family, motherhood, and childhood publication are analysed in the publication. The author's understanding of the legal policy in this sphere, its subject structure is presented, the main laws and regulations adopted within the framework of implementing Russia's legal policy in the sphere of support for motherhood are analysed. The author defines the legal policy in the sphere of support for motherhood, which is the activity of government agencies, municipal agencies, social institutions carried out with a view to improve the situation of families with children, create favorable conditions for the birth and upbringing of a child. The distinction between this concept and that of government legal policy is presented. Measures of support for motherhood and families with children at the federal and regional level are presented. The main regulations and laws regulating the system of welfare payments made due to the birth (adoption) of a child, organisational and legal justifications for payments at the expense of maternity (family) capital, as well as novelties of law within the framework of implementing the mechanism of improving the quality of life of families with children. A justification is given for the importance of the principle of family upbringing of children as a priority line of government legal policy.*

## References

1. Azarova E.G. Pravovoe regulirovanie sotsial'nogo obespecheniia zhenshchin i detei (demograficheskii aspekt), Zhurnal rossiiskogo prava, 2015, No. 10 (226), pp. 57-73.
2. Atagimova E.I. Rol' instituta sem'i pri formirovanii npravstvennosti i pravosoznaniia lichnosti v usloviakh sovremennogo informatsionnogo prostranstva Rossii, Pravovaia informatika, 2017, No. 2, pp. 18-27.
3. Atagimova E.I., Makarenko G.I. Sostoianie i problema okazaniia besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi naseleniiu, Monitoring pravoprimeneniia, 2015, No. 2 (15), pp. 52-58.
4. Dorodonova N.V. Nekotorye voprosy pravovogo regulirovaniia semeinykh pravootnoshenii, Pravo. Zakonodatel'stvo. Lichnost', 2014, No. 2 (19), pp. 11-15.
5. Makarenko D.G. Printsip doveriia kak determinanta effektivnogo pravovogo regulirovaniia obshchestvennykh otnoshenii, Monitoring pravoprimeneniia, 2017, No. 4 (25), pp. 15-22.
6. Rostova O.S. Gosudarstvennaia podderzhka materinstva v Rossiiskoi Federatsii, v kn. Nauchnaia mys' i sovremennyi opyt v reshenii sistemnykh problem razvitiia, 2014, pp. 126-127.
7. Rostova O.S. Gosudarstvennaia programma materinskogo (semeinogo) kapitala: praktika realizatsii, Pravo. Zakonodatel'stvo. Lichnost', 2016, No. 2 (23), pp. 37-44.
8. Rostova O.S. Semeinoe vospitanie nesovershennoletnikh -- prioritnoe napravlenie gosudarstvenno-pravovoi politiki Rossiiskoi Federatsii, Pravovaia informatika, 2016, No. 3, pp. 20-25.
9. Rostova Iu.V. Pravovoe prosveshchenie mnogodetnykh semei v sfere sotsial'nogo obespecheniia i sotsial'nogo obsluzhivaniia, v sbornike: Osnovnye tendentsii i perspektivy razvitiia sovremennogo prava materialy ezhegodnoi Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii pamiati professora Feliksa Mikhailovicha Rudinskogo, Moskva, 2018, pp. 353-358.
10. Rybakov O.Iu. Strategiiia pravovoi politiki Rossii, Iuridicheskoe obrazovanie i nauka, 2015, No. 1, pp. 30-33.
11. Rybakov O.Iu. Tip pravoponimaniia kak tsennostno-mirovozzrencheskaia predposylka tolkovaniia prava, Obrazovanie i pravo, 2017, No. 2, pp. 153-157.

## WHAT IS THE 'PRICE' OF FREE LEGAL AID?

*O. Chumakova*

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

*E-mail: chumakova-ov@yandex.ru*

**Keywords:** *free legal aid, lawyers, government legal bureau, Law on free legal aid in the Russian Federation, government free legal aid system, non-government free legal aid system, law clinic, socially oriented non-government organisations.*

**Abstract.** *This research subject is rather topical. A high level of legal nihilism is observed in our country. The government policy aimed at raising the level of citizens' legal consciousness has not yielded any results so far. The government as represented by an authorised executive branch agency, the Ministry of Justice of the Russian Federation, undertakes efforts for developing a government as well as a non-government free legal aid system. The author analyses the provisions of Federal Law No. 324-FZ of the 21st of November 2011 "On Free Legal Aid in the Russian Federation" (hereinafter "the Law on Free Legal Aid") and examines the specific features of financing the participants of the government as well as non-government system for rendering free legal aid. The role of law clinics in raising the legal awareness of citizens and the level of legal consciousness of the population is examined. Problems of financing lawyers taking part in the government free legal aid system from the budgets of the subjects of the Russian Federation are analysed.*

## References

12. Pleten' A. S. Konstitutsionnoe pravo na besplatnuiu iuridicheskuiu pomoshch' i mekhanizm ego realizatsii v sovremennoi Rossii, diss. ... kand. iurid. nauk: 12.00.02, A.S. Pleten', Khabarovskaia gosudarstvennaia akademiia ekonomiki i prava, Khabarovsk, 2008, 175 s.
13. Ch. 2 st. 29 Federal'nogo zakona ot 21 noiabria 2011 g., No. 324-FZ "O besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi v Rossiiskoi Federatsii" (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.01.2015). V dannom vide dokument opublikovan ne byl. Pervonachal'nyi tekst dokumenta opublikovan v izdaniakh "Ofitsial'nyi internet-portal pravovoi informatsii" (<http://www.pravo.gov.ru>), 21.11.2011, "Rossiiskaia gazeta", No. 263, 23.11.2011.
14. Kruchinin Iu.S., Arapov V.V. Voprosy realizatsii gosudarstvennoi sistemy besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi v Rossiiskoi Federatsii, Advokat, 2012, No. 12, pp. 5-12.
15. Leibo Iu. I. Nauchno-prakticheskii kommentarii ko 2 glave Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii "Prava i svobody cheloveka i grazhdanina" pod red. K.A. Ekshtaina, M., 2000, p. 320.
16. Statisticheskie dannye o grazhdanakh, imeiushchikh pravo na poluchenie besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi, v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii po sostoianiiu na 31.12.2017.
17. Kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 21.11.2011 No. 324-FZ "O besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi v Rossiiskoi Federatsii" (postateinyi) (Ostapenko A.S., Artemev E.V., Bevziuk E.A.) (Podgotovlen dlia sistemy Konsul'tantPlius, 2012).
18. Chumakova O. V. Rol' gosudarstvennykh iuridicheskikh biuro v realizatsii prav grazhdan na besplatnuiu iuridicheskuiu pomoshch', Vestnik Novosibirskogo gosudarstvennogo universiteta, seriia: Pravo, tom 10, vypusk 1, pp. 128-133.
19. Chumakova O.V. Besplatnaia iuridicheskaia pomoshch' po delam ob administrativnykh pravonarusheniakh, Pravo, 2016, No. 1, pp. 112-120.
20. Chumakova O.V. O neobkhodimosti naznacheniia zashchitnika po delu ob administrativnom pravonarushenii, Nauchno-prakticheskoe i informatsionnoe izdanie "Administrativnoe pravo i protsess", 2015, No. 5.
21. Cherkasskii P.A. Poluchenie iuridicheskoi pomoshchi litsom, privilekaemym k administrativnoi otvetstvennosti, Advokat, 2008, No. 7.
22. Morozova N.A., Panchenko V.Iu. Finansovaia dostupnost' iuridicheskoi pomoshchi po delam ob administrativnykh pravonarusheniakh, Rossiiskii sud'ia, 2013, No. 5, pp. 40-42.
23. Postanovlenie Kabineta Ministrov Chuvashskoi Respubliki ot 15 dekabria 2016 g, No. 542 "O dopolnitel'nykh merakh po realizatsii Zakona Chuvashskoi Respubliki "O besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi v Chuvashskoi Respublike".
24. Voskanian R.O. Finansirovanie gosudarstvennykh innovatsionnykh programm iz vnebiudzhethnykh istochnikov, Nauchnye issledovaniia i razrabotki. Ekonomika, 2017, t. 5, No. 4, pp. 40-44.
25. Bardin L. N. Pravovye osnovy podderzhki negosudarstvennoi sistemy besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi, Iurist, 2014, No. 9, pp. 25-28.

## BUDGET MONITORING: THE LEGAL ASPECT

*Z. Bedoeva*

*Zarina Bedoeva, Ph.D. student, Junior Researcher at the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.*

*E-mail: [bzarina92@mail.ru](mailto:bzarina92@mail.ru)*

**Keywords:** *monitoring, state financial control, budget control, Federal Treasury, internal state budget control, budget monitoring.*

**Abstract.** *Government spending management was always considered a topical and priority problem for every country, irrespective of its economic development level and amount of state treasury revenues. Under crisis conditions the Russian Federation is experiencing now, special emphasis is put on an increase of control of efficient and target spending of budget funds. The modern stage of reforming the government financial control, the internal financial (budget) control in particular, requires implementing new forms to carry it out. One of such forms is budget monitoring.*

*This paper carries out an analysis of the emergence of budget monitoring, its role in the government financial budget control as well as its current legal regulation and extent of scientific development.*

## References

1. Bedoeva Z.N. Pravovoe obespechenie kaznacheiskogo soprovozhdeniia biudzhethnykh sredstv, Finansovoe pravo, 2018, No. 5, pp. 22-24.
2. Bedoeva Z.N. Rol' informatsionnykh sistem i tekhnologii v obespechenii gosudarstvennogo finansovogo (biudzhethnogo) kontroliia, Finansovoe pravo, 2018, No. 7.
3. Gorokhov D.B., Spektor E.I., Glazkova M.E. Pravovoi monitoring: kontseptsii i organizatsiia, Zhurnal Rossiiskogo prava, 2007, No. 5, pp. 30-34.
4. Demidov A.Iu. Ot kaznacheiskogo soprovozhdeniia k biudzhethnomu monitoringu, Biudzheth, 2017, No. 12, pp. 59-61.
5. Il'in A.Iu., Moiseenko M.A. Rasshirennye oblasti primeneniia norm Nalogovogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii, reguliruiushchikh poriadok osushchestvleniia nalogovogo monitoringa kak formy nalogovogo kontroliia, Finansovoe pravo, 2016, No. 2, pp. 26-34.

6. Povetkina N.A. Biudzhethnoe zakonodatel'stvo Rossiiskoi Federatsii: perspektivy razvitiia, *Finansovoe pravo*, 2015, No. 9, pp. 33-37.
7. Povetkina N.A. Natsional'naiia bezopasnost' Rossiiskoi Federatsii: finansovo-pravovye usloviia obespecheniia, *Vestnik universiteta imeni O.E. Kutafina (MGIuA)*, 2017, No. 8, pp. 12-21.
8. Povetkina N.A. Pravovaia forma integratsii informatsionnykh sistem i informatsionnykh tekhnologii v sferu publichnykh finansov, *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2018, No. 5, pp. 96-112.
9. Pravovoe regulirovanie finansovogo kontroliia v Rossiiskoi Federatsii: problemy i perspektivy, pod. red. E.Iu. Grachevoi, M., 2014.
10. Proshunin M.M. K voprosu o sootnoshenii finansovogo monitoringa i finansovogo kontroliia, *Finansovoe pravo*, 2010, No. 10, pp. 21-25.
11. Tikhomirova L.V., Tikhomirov M.Iu. Iuridicheskaiia entsiklopediia, izd. 6-e, dop. i pererab., pod red. M.Iu. Tikhomirova, M., 2012.

## PUBLIC COUNCILS UNDER GOVERNMENT AUTHORITIES AS SUBJECTS OF COMPETENCE OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS: THE SOCIOLOGICAL AND MANAGEMENT ASPECT

*M. Shcherbina*

*Maksim Shcherbina, Ph.D. student at the Institute of Sociology of the Federal Centre of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.*

*E-mail: scherbina\_max@mail.ru*

**Keywords:** *expert, expert community, competency, social protection, public administration, social worker, expert methods, regulatory support, content analysis, brainstorming, expert polling, experts' powers, sociology of management, management solution.*

**Abstract.** *The purpose of the article is to analyse the sociological and legal support of the activities of the Public Councils (Councils) under the executive authorities and to put forward relevant proposals.*

*Research methods: expert polling of members of the Public Council under the Department of Labour and Social Protection of the Population (DLSP) of the City of Moscow, content analysis of the main regulations and laws regulating the activities of the Public Councils under the executive authorities.*

*Results obtained. The powers of the Public Councils under the executive authorities (as exemplified by the Public Council under the DLSP of the City of Moscow) are specified and grouped. A need for a correlation between the powers of the Councils and their status of a subject of competence of civil society institutions is established and expounded. A discrepancy between the status of a subject of competence and the powers of the Councils is detected, which is manifested in the insufficiency of the existing regulatory framework, its adequacy for the factual powers of the Council implemented in practice. Thus, the absence of clearly defined rights, duties and responsibilities of experts being members of the Public Council was established. Recommendations for making amendments to relevant laws and regulations were put forward, to be considered measures for improving the sociological and legal support of the activities of the Public Councils under the executive authorities. A definition of the term "expert community" having no clear definition in laws and regulations is presented. The need is justified for a wider use of the toolkit of sociology of management in the methodical support of the activities of the Councils.*

### References

1. Komarova N.Iu. Sotsiologicheskii monitoring v optimizatsii sistemy upravleniia sotsial'nym obsluzhivaniem naseleniia megapolisa (na primere g. Moskvy) : diss. ... kandidata sotsiologicheskikh nauk, N.Iu. Komarova, Moskva, 2016, 250 pp.
2. Tikhonov A.V., Markin V.V. Atlas modernizatsii Rossii i ee regionov: sotsioekonomicheskie i sotsiokul'turnye tendentsii i problemy. Kollektivnyi nauchnyi trud, sost. i otv. red. chlen-korr. RAN N.I. Lapin, Tsentr izucheniia sotsiokul'turnykh izmenenii, Institut filosofii RAN, M. : Ves' mir, 2016, pp. 170-172.
3. Markin V.V. Sotsial'noe prostranstvo Rossii v regional'nom izmerenii: sotsiologicheskii analiz, modelirovanie, monitoring, Rossiia i mir: global'nye vyzovy i strategii sotsiokul'turnoi modernizatsii, Materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii (Moskva, 12-13 oktiabria 2017 g.), otv. red. A.V. Tikhonov, M. : FNISTsP RAN, 2017, pp. 82-87.
4. Shcherbina M.V. Institutsionalizatsiia ekspertnogo soobshchestva: Obshchestvennye sovety pri organakh vlasti, *Vlast'*, 2018, No. 3, pp. 55-60.
5. Sungurov A.Iu., Kariagin M.E. Rossiiskoe ekspertnoe soobshchestvo i vlast': osnovnye formy vzaimodeistviia, *Polis. Politicheskie issledovaniia*, 2017, No. 3, pp. 144-159.
6. Shcherbina V.V. Ratsionaliziruiushchie diagnosticheskie upravlencheskie sotsial'nye tekhnologii: [monografiia], V.V. Shcherbina, FNISTs RAN, Moskva : Novyi khronograf, 2018, 416 pp.
7. Nesterov A.V. Ekspertika: obshchaia teoriia ekspertizy, M. : Tipografiia NIU VShE, 2014, 261 pp.
8. Makarychev A.S. Gosudarstva, ekspertnye soobshchestva i rezhimy znaniia-vlasti, *Politicheskaiia nauka*, 2015, No. 3, pp. 9-26.

9. Sungurov A.Iu. Rol' i funktsii ekspertov v protsesse priniatiia vlastnykh reshenii, Upravlencheskoe konsul'tirovanie, 2017, No. 6, pp. 8-15.
10. Tikhonov A.V. Problema reformirovaniia sistemy upravleniia v strane: k istorii razrabotki issledovatel'skoi programmy, Vestnik Instituta sotsiologii, 2018, No. 25, pp. 10-26.
11. Gorshkov M.K. Rossiiskaia sotsiologiya v postsovetskii period: sostoianie i problemy razvitiia, Sotsiologicheskaya nauka i sotsial'naya praktika, 2015, No. 1, pp. 5-15.

## LEGAL REGULATION OF CITY ELECTIONS IN MOSCOW IN 1892–1917

A. Savichev

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

**Keywords:** *city self-government, city Duma, city Duma members, the 1892 urban reform, polling place, electorate, urbanisation, political parties, election campaign, repeated voting, voting qualifications.*

**Abstract.** *The paper presents a historical and legal study of city election campaigns in Russia. The author analyses the features of implementation of the 1892 City Act in Moscow. Issues considered: reduction of number of voters as a result of the reform, share of voting right holders in Moscow and other cities of Russia, features of the organisation and carrying out of election campaigns in the capitals. Special attention was paid to the forming of polling places. The author carries out a comparative legal analysis of the specific features of their formation during the period of validity of the 1892 City Act in Moscow and Saint Petersburg. As a result, a conclusion is made that Moscow's experience of holding city elections in this historical period was more successful. At the same time, the author noted that as regards the share of city voters in the total number of citizens, Moscow was in the least favorable position. This was caused by an extremely high rate of urbanisation in Moscow in this historical period. In its turn, the dynamics of the increase in the number of voters lagged significantly behind these processes.*

### References

12. Kashchenko S.G., Puchnin A.S., Daudov A.Kh. i dr. Istoriia vyborov v Sankt-Peterburge (konets XVII -- nachalo XXI v.), t. II, Deviatnadsatyi vek, SPb., 2015, 480 pp.
13. Nikitina N.P., Iusupova S.A. Vybory glasnykh v Dumy Pskovskoi gubernii po gorodovym polozheniiam v 1870 i 1892 gg.: sravnitel'nyi analiz, II-i Mezhdunarodnyi molodezhnyi konkurs nauchnykh rabot, ch. III, Lipetsk, 2015, pp. 26-29.

## PHILOSOPHY OF CONSTITUTIONALISM: HISTORY AND MODERN TIMES (AN OVERVIEW)

O. Rybakov

*Oleg Rybakov, Doctor of Science (Law), Doctor of Science (Philosophy), Professor, Head of the Department of Philosophy and Sociology of Kutafin Moscow State Law University, Editor-in-Chief of the Monitoring of Law Enforcement journal, Moscow, Russian Federation.  
E-mail: ryb.oleg13@yandex.ru*

## 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.
9. 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](http://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.