

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

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

Входит в перечень научных изданий ВАК с 01.12.2015

Председатель редакционного Совета:
Кандидат юридических наук, заслуженный
юрист Российской Федерации
Владимир Николаевич Плигин

Главный редактор
Доктор юридических наук, профессор
Виктор Викторович Астанин

Шеф-редактор
Григорий Иванович Макаренко

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

Отпечатано в РИО ФБУ НЦПИ при Минюсте России
Печать цветная цифровая
Подписано в печать 15.09.2016
Тираж 100 экз. Цена свободная

Адрес редакции:
125437, Москва, Михалковская ул.,
65, к.1

Телефон: +7-495-539-2529

E-mail: monitorlaw@yandex.com

Требования, предъявляемые к рукописям,
размещены на сайте журнала
<http://www.monitoringlaw.ru>

СОДЕРЖАНИЕ

Теория и методология правовой науки

Антикоррупционная экспертиза законодательства
в развитии практики и методики 4
Астанин В. В.

Правовая экспертиза проектов нормативных правовых
актов в региональном правотворчестве 9
Ростова О. С.

Общетеоретические проблемы правовой этнополитики:
анализ российского законодательства 15
Степаненко Р. Ф.

Административное право и процесс

Административные процедуры внеинституциональных
структур публичной власти: лоббирование в условиях
модернизации правовой среды 23
Хорунжий С. Н.

Междисциплинарное взаимодействие в экономической науке

О необходимости повышения экономических,
управленческих и правовых компетенций в области
интеллектуальной деятельности 31
Леонтьева Л. С., Орлова Л. Н.

Правовое обеспечение национальной безопасности и правоохранительная деятельность

Мониторинг особенностей экстремизма в молодежной
среде в Российской Федерации 44
Демидова-Петрова Е. В.

Совершенствование регламентации правовых средств
прокурорского реагирования на правонарушения
экстремистской направленности. 50
Меркурьев В. В., Борисов С. В.

Уголовное право и криминология

Прогноз преступности в Российской Федерации
на 2016 год_ (прикладное исследование) 58
Евланова О.А., Коимшиди Г.Ф.

Правовая культура и соционормативная система регуляции общества

Нравственно-правовое воспитание и правовое
просвещение в современной школе: проблемы
и пути решения 70
Атагимова Э. И., Фёдоров И. Н.

Редакционный совет

Главный редактор

АСТАНИН Виктор Викторович

д. ю. н., профессор, Москва

Председатель редакционного совета

ПЛИГИН Владимир Николаевич

к. ю. н., Заслуженный юрист Российской Федерации, Москва

БАБИНЦЕВ Валентин Павлович

д. ф. н., профессор, Белгород

ИВАНОВ Вилен Николаевич

член-корреспондент РАН, д. ф. н., профессор, Москва

ОРЛОВ Владимир Борисович

Российская Федерация, Воронеж

РАДЧЕНКО Владимир Иванович

к. ю. н., доцент, Заслуженный юрист Российской Федерации, Москва

Редакционная коллегия

Юридические науки

АТАГИМОВА Эльмира Исамудиновна

к. ю. н., Москва

БАНДУРИНА Наталья Владимировна

д. ю. н., Москва

ДЕМИДОВА-ПЕТРОВА Елизавета

к. ю. н., доцент, Казань

Викторовна

ЗАХАРЦЕВ Сергей Иванович

д. ю. н., профессор, Москва

КАБАНОВ Павел Александрович

д. ю. н., доцент, Казань

КОСТЕННИКОВ Михаил Валерьевич

д. ю. н., профессор, академик РАЕН, Москва

МАЦКЕВИЧ Игорь Михайлович

д. ю. н., профессор, Заслуженный деятель науки РФ, Москва

МЕРКУРЬЕВ Виктор Викторович

д. ю. н., профессор, Москва

Социологические науки

МАРКИН Валерий Васильевич

д. соц. н., профессор, Почетный работник Высшего профессионального образования РФ, академик РАЕН, действительный член Российской академии социальных наук, Москва, заместитель Главного редактора

КИСЕЛЕВ Александр Георгиевич

д. соц. н., профессор, Москва

МАЛЫШЕВ Михаил Львович

д. соц. н., профессор, Москва

КОРЕПАНОВ Геннадий Семенович

д. соц. н., профессор, Тюмень

КУБЯКИН Евгений Олегович

д. соц. н., профессор, Краснодар

ПОЛУТИН Сергей Викторович

д. соц. н., профессор, Саранск

РОГОВАЯ Анастасия Владимировна

к. соц. н., Москва

УРЖА Ольга Александровна

д. соц. н., профессор, Москва

Экономические науки

ЛЕОНТЬЕВ Борис Борисович

д. э. н., профессор, академик РАЕН, академик Международной академии глобальных исследований (МАГИ), Москва, заместитель Главного редактора

БЕЛЯЕВА Ирина Юрьевна

д. э. н., профессор, Москва

ВИНСЛАВ Юрий Болеславович

д. э. н., профессор, Москва

ИВАНОВ Олег Борисович

д. э. н., профессор, Москва

ИВАНОВА Марина Германовна

д. э. н., профессор, Москва

ПСАРЕВА Надежда Юрьевна

д. э. н., профессор, Москва

СТЕПАНОВ Владимир Иванович

д. э. н., профессор, Москва

ЯКУТИН Юрий Васильевич

д. э. н., профессор, Москва

Иностранные члены

Драго КОС

профессор, Любляна, Словения

КУРБАНОВ Габил Сурхай оглы

д. ю. н., профессор, Баку, Азербайджанская Республика

Editorial Council

Editor-in-Chief

Viktor ASTANIN

Dr.Sc. (Law), Professor, Moscow

Chairman of the Editorial Council

Vladimir PLIGIN

Ph.D. (Law), Honoured Lawyer of the Russian Federation, Moscow

Valentin BABINTSEV

Vilen IVANOV

Dr.Sc. (Philosophy), Professor, Belgorod

Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Dr.Sc. (Philosophy), Professor, Moscow

Vladimir ORLOV

Vladimir RADCHENKO

Voronezh

Ph.D. (Law), Associate Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Moscow

Editorial Board

Legal sciences

El'mira ATAGIMOVA

Natal'ia BANDURINA

Elizaveta DEMIDOVA-PETROVA

Sergei ZAKHARTSEV

Pavel KABANOV

Mikhail KOSTENNIKOV

Ph.D. (Law), Moscow

Dr.Sc. (Law), Moscow

Ph.D. (Law), Associate Professor, Kazan

Dr.Sc. (Law), Professor, Moscow

Dr.Sc. (Law), Associate Professor, Kazan

Dr.Sc. (Law), Professor, Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Honoured Officer of the Interior Ministry of the Russian Federation, Moscow

Igor' MATSKEVICH

Dr.Sc. (Law), Professor, Honoured Scholar of the Russian Federation, Moscow

Viktor MERKUR'EV

Dr.Sc. (Law), Professor, Moscow

Sociological sciences

Valerii MARKIN

Dr.Sc. (Sociology), Professor, Honourable Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Academician of the Russian Academy of Natural Sciences and the Russian Academy of Social Sciences, Moscow, Deputy Editor-in-Chief

Aleksandr KISELEV

Mikhail MALYSHEV

Gennadii KOREPANOV

Evgenii KUBIAKIN

Sergei POLUTIN

Anastasiia ROGOVAIA

Ol'ga URZHA

Dr.Sc. (Sociology), Professor, Moscow

Dr.Sc. (Sociology), Professor, Moscow

Dr.Sc. (Sociology), Professor, Tyumen

Dr.Sc. (Sociology), Professor, Krasnodar

Dr.Sc. (Sociology), Professor, Saransk

Ph.D. (Sociology), Moscow

Dr.Sc. (Sociology), Professor, Moscow

Economic sciences

Boris LEONT'EV

Dr.Sc. (Economics), Professor, Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Academician of the International Global Research Academy (IGRA), Moscow, Deputy Editor-in-Chief

Irina BELIAEVA

Iurii VINSLAV

Oleg IVANOV

Marina IVANOVA

Nadezhda PSAREVA

Vladimir STEPANOV

Iurii IAKUTIN

Dr.Sc. (Economics), Professor, Moscow

Dr.Sc. (Economics), Professor, Moscow

Dr.Sc. (Economics), Professor, Moscow

Dr.Sc. (Economics), Professor, Moscow

Dr.Sc. (Economics), Professor, Moscow

Dr.Sc. (Economics), Professor, Moscow

Dr.Sc. (Economics), Professor, Moscow

Foreign Members

Drago KOS

Habil QURBANOV

Professor, Ljubljana, Slovenia

Dr.Sc. (Law), Professor, Baku, Republic of Azerbaijan

Антикоррупционная экспертиза законодательства в развитии практики и методики

Астанин В. В.¹

Ключевые слова: экспертиза, коррупциогенные факторы, нормотворчество, методика, доктрина, юридическая техника, статистика, ресурсы развития, муниципальные правовые акты.

Аннотация. В статье анализируется практика антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Приводится структура коррупциогенности в контексте результатов нормотворчества, основанная на статистике Минюста России. Отмечаются насущные задачи формирования доктрины, а также развития методических основ антикоррупционной экспертизы в позициях выработки профессиональной компетенции специалистов, занятых в сфере нормотворчества, прежде всего на муниципальном уровне, способных применять умения и навыки выявления коррупциогенных факторов. Эмпирическое сопровождение высказываемых гипотез и заключений в статье обеспечивают данные статистики и примеры авторских приемов выявления коррупциогенных факторов. Ресурсы развития антикоррупционной экспертизы рассматриваются через призму аудита нормативных правовых актов, их правовой экспертизы, в том числе в отношении муниципальных правовых актов.

DOI: 10.21681/2226-0692-2016-3-04-08

В отсутствие полноты доктрины развивающегося сравнительно молодого правового института антикоррупционной экспертизы, принято считать, что анализ и оценка нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность имеют двойное назначение. Первоначально проявляется профилактика обеспечения чистоты нормотворчества, выраженная в проверке правовых актов, подлежащих экспертизе, на предмет выявления в них положений, обуславливающих коррупцию.

Наиболее показательным это направление реализуется территориальными управлениями Минюста России в контексте деятельности по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации. Так, в 2015 году ими рассмотрено 219 498 документов, подлежащих антикоррупционной экспертизе, из них в 2 127 выявлены коррупциогенные факторы. Сопоставив эти данные, нетрудно высчитать «профилактический улов» (около 1 %) принадлежащий одному из трех субъектов, уполномоченных осуществлять экспертизу (наряду с органами прокуратуры и независимыми экспертами).

Пользуясь терминологией учения о предупреждении преступности, следующее назначение антикоррупционной экспертизы проявляется в пресечении коррупциогенных факторов, которое ста-

статически отражается в устранении выявленного их числа. В анализируемый период, в 1 266 актах, из числа тех, в которых были выявлены коррупциогенные факторы, таковые были устранены (что составляет 60 %). Учитывая, что речь идет об актах, подлежащих регистрации в Минюсте России в качестве нормативных правовых, можно предположить, что остальные 40 % актов, в которых были установлены коррупциогенные факторы, не были изданы.

Принимая во внимание классическую научную аксиому о полезной связи теории и практики², для нужд методического обеспечения прицельного проведения антикоррупционной экспертизы важно знание структуры коррупциогенности. Полезность ее познания многоаспектна.

Во-первых, в изданных на сегодняшний день научных работах, посвященных антикоррупционной экспертизе законодательства, еще ни разу не встречалось исследовательского компонента статистики, которая отражала бы количественно-качественные показатели ее проведения. Восполнение этого пробела, которое будет предпринято в настоящей статье, думается, даст заряд для будущих предметных исследований статистических закономерностей.

Во-вторых, статистика отражает динамику проявления конкретных коррупциогенных факторов и служит тем компасом, который позволяет со-

² Уместно здесь привести меткое замечание великого русского ученого Д.И. Менделеева о существовании такой взаимосвязи, где предвидение теории служит пользой практике.

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

E-mail: vvastanin@rambler.ru

средоточить внимание экспертов на особенностях распространенных или редких факторов.

В-третьих, знание структуры коррупциогенности отражает закономерности проявления факторов в нормативных правовых актах разного уровня (федерального, регионального, муниципального).

В свою очередь, совокупный анализ всех этих данных позволит отразить практическую ценность антикоррупционной экспертизы и сформулировать требуемые научно и практически обоснованные методические ее основы. Акцент именно на такое обоснование антикоррупционной экспертизы связывается с гипотезой о том, что существующая методика антикоррупционной экспертизы (далее – Методика)³ не в полной мере соответствует критериям и требованиям, которые должны предъявляться к содержанию методики как к инструменту экспертной деятельности.

Обращение к справочной литературе раскрывает унифицированное для разных отраслей науки определение категории «методика», под которой понимается «конкретизация метода, доведение его до инструкции, алгоритма, четкого описания способа существования»⁴. Исходя из данного определения, можно прийти к выводу о том, что действующая Методика не содержит инструктивных элементов, а представляет собой перечень коррупциогенных факторов, которые раскрывают юридико-технические недостатки нормативных правовых актов и их проектов. В таком содержании Методику можно операционально определять с приставкой «эрзац», а осуществление антикоррупционной экспертизы по ней – как паллиативную⁵ помощь в решении проблем нормотворчества.

Высказанные предположения не следует рассматривать в позиции дезавуирования антикоррупционной экспертизы как инструмента профилактики коррупции. Отмечаемые гипотезы помогают обоснованию задач совершенствования методических основ анализа и оценки нормативных правовых актов и их проектов на предмет их коррупциогенности.

³ Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 18.07.2015) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»)

⁴ См.: Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева Современный экономический словарь. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. ИНФРА-М. 2011.

⁵ Термин «паллиативный» происходит от лат. *pallium* — покрывало, паллий (греческий плащ), верхнее платье, — что отражает принцип паллиативной помощи: создание защиты от тягостных проявлений болезни.

В таком назначении предлагается рассматривать ниже иллюстрированные сведения о результатах антикоррупционной экспертизы, осуществляемой территориальными управлениями Минюста России в 2015 году. Ниже приводимые эмпирические данные имеют не только информативное значение, но и позволяют устанавливать теоретико-прикладные закономерности качественных характеристик антикоррупционной экспертизы в ее настоящем и будущем времени.

В оценках распространенности недостатков нормотворчества, которые создают благоприятные условия для совершения коррупционных проявлений, как правило, опираются на конкретные результаты экспертиз. В этой связи интерес представляет ранжированная картина коррупциогенных факторов, в основу которой положены сведения о выявленном их количестве (диаграмма).

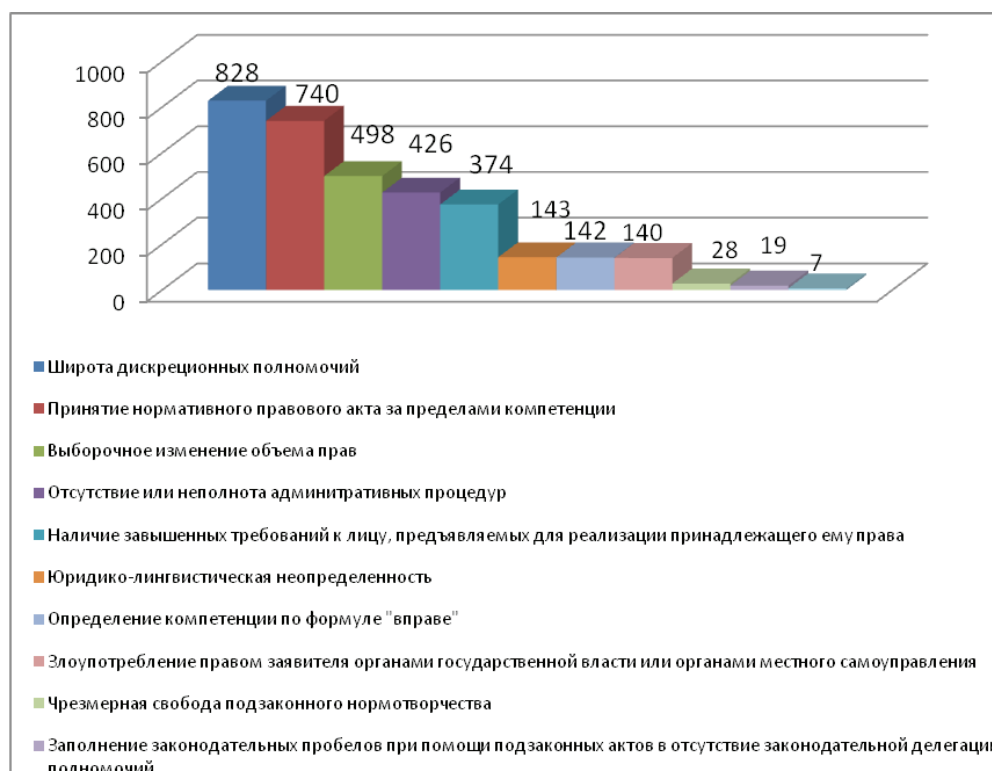
Итак, диаграмма свидетельствует о том, что первенство в выявлении занимает фактор «широта дискреционных полномочий». Наличие в тексте закона отмечаемого коррупциогенного фактора искушает правоприменителя на злоупотребление правом. Допущение этого фактора иногда оценивают в значении люфта правоприменения (гибкого и оперативного) [1].

Однако оправдания дискретным положениям нормативного правового характера ни в современной практике, ни в истории отечественного законодательства, не стоит искать. Напротив, казуистичность российских законоположений XIX века, как не парадоксально это звучит, позволяла исключать излишнюю свободу усмотрения правоприменителя. Такое положение достигалось разными методами. Еще полтора века тому назад часто встречалось использование математического приема в юридической технике законоположений. В 1866 году Высочайше утвержденное Положение Комитета Министров (Собрание Узаконений 1887 г. Февраль, 3 ст. 126) – Об устройстве при фабриках и заводах в Московской губернии больничных помещений содержит следующее положение: «поставить, чтобы при фабриках и заводах, имеющих тысячу рабочих, было устроено больничное помещение на десять кроватей, выше тысячи – на пятнадцать, ниже тысячи – на пять кроватей, по расчету 1 % на 100 человек»⁶. Данный пример, при всей его архаичности для современных реалий, приведен для иллюстрации обеспечения и достижения требуемой цели правового регулирования,

⁶ Собрание законов Российской Империи. Дополнение к XLI тому второго Полного собрания законов Российской Империи (1866). 45594а.

Диаграмма

Число коррупциогенных факторов, выявленных территориальными управлениями Минюста России в 2015 году



не допускающего дискреции обуславливающей коррупцию.

Вновь обращаясь к данным диаграммы, вторым по частоте выявления коррупциогенным фактором выступает типичный недостаток регионального законодателя, выраженный «в принятии нормативного правового акта за пределами своей компетенции». Возникновение этого, и других однородных недостатков законотворчества, также определяемых как коррупциогенные факторы («чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества», «заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов, в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий»), видится в следующих причинных обстоятельствах.

Нередко законодатель (федеральный или региональный) допускает пробельность, выраженную в неполноте или отсутствии правового регулирования определенного спектра общественных отношений. При этом потребность в таком регулировании становится настолько актуальной для целей правоприменения, что в нарушение компетенции, субъекты, обладающие законотворческой инициативой, но не полномочиями принятия нормативного правового акта определенного уровня, издадут таковой. Как свидетельствует практика работы управлений Минюста России на местах, в случае выявления указанных нарушений они направляют свое экспертное

заключение в органы государственной власти субъекта Российской Федерации с целью устранения выявленных нарушений. Однако из анализа положений действующего законодательства следует, что срок приведения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством и устранения коррупциогенных факторов, выявленных при проведении правовой экспертизы, не установлен.

Как следствие, подобная ситуация опосредованно влияет на состояние качества единого правового пространства Российской Федерации. Фактор коррупциогенности норм на этом фоне является вторичным, производным от недостатков нормотворчества, результаты которого могут быть использованы как благоприятные условия для коррупционных притязаний.

Словосочетание «могут быть» означает, что такие недостатки коррупциогенны, то есть имеют потенциальную обуславливать конкретные коррупционные проявления. Эти обстоятельства важно учитывать эксперту, который преследует цель выявить реальность использования (применения) коррупциогенной нормы. Задачи доказательства такого использования, например, могут возникнуть перед экспертом, привлеченным в качестве специалиста в ходе судебного производства. В этом случае потребуются не просто фиксирование признаков коррупциогенного фактора

в соответствии с Методикой, но и практическое подтверждение его использования в контексте объективной стороны конкретного коррупционного правонарушения, которое будет основным или предикатным.

Большей конкретикой в потенциальной противоправности предназначения обладают коррупциогенные факторы, которые находятся в одном статистическом диапазоне распространённости. Исходя из данных, представленных в диаграмме, этот диапазон составляет от 350 до 500 выявленных случаев каждого из трех коррупциогенного фактора, как то: «выборочное изменение объема прав»; «отсутствие или неполнота административных процедур»; «наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права».

Недостатки правовых норм, ведущие к образованию названных коррупциогенных факторов, могут иметь разную природу причинности. Как свидетельствует авторский опыт анализа и оценки отраслевого законодательства на коррупциогенность⁷, эти недостатки нередко имеют типовые и поистине всеобщие характеристики допущения. Убеждают в этом повторяющиеся приемы или одинаковые модели изложения норм в проектируемых и действующих правовых актах разного уровня. Так, например, коррупциогенный фактор «выборочное изменение объема прав» выражается достаточно просто в обособленных оборотах: «как правило», «в исключительных случаях», «в отдельных случаях», «за исключением» «при условии...», «допускается».

Нередко упущенным из фокуса внимания эксперта оказывается коррупциогенный фактор, выраженный в отсутствии или неполноте административных процедур. Его свойство заключается в том, что он проявляет себя не одиноко, а имеет автоматическую связь или корреляцию с другим фактором – «широта дискреционных полномочий», в той его части, которая связана с отсутствием оснований, сроков или условий принятия решений. Таким образом, проявление одного из двух отмеченных факторов, следует фиксировать в формате спутника по отношению к другому.

В схожей степени взаимосвязи «широта дискреционных полномочий» проявляет себя с другим фактором (а точнее, выступает его производным) – «наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права». Прием выявления этого фактора не сло-

жен, выявление завышенных требований можно раскрывать от обратного, а именно – через определение оптимального набора требований, исполнение которых необходимо для реализации устанавливаемых правоотношений.

Заключительную группу коррупциогенных факторов, состоящую из четырёх недостатков, условно можно определить как редко-статистическую. Количественные их закономерности невелики. Три фактора, как то: «определение компетенции по формуле «вправе»»; «юридико-лингвистическая неопределенность»; «злоупотребление правом заявителя» исчисляются в точном числе 140–143 фактов (см. диаграмму). Сверхредким, практически реликтовым, является фактор «отказ от конкурсных (аукционных) процедур», который в силу своей очевидности проявления, образует нонсенс в случае его обнаружения в тексте проектируемого нормативного правового акта.

Особенности установления отмеченных факторов не имеют уникальных начал, поскольку содержание недостатков юридико-технического характера, их образующих, достаточно просто для обнаружения. Между тем, некоторые нюансы методического значения, можно выделить по отношению к фактору «определение компетенции по формуле «вправе»». Часто эксперт сокращает или упрощает прием выявления этого фактора, сводя его до обнаружения в анализируемом тексте слова «вправе». Между тем, если принять во внимание синонимическое значение слова «вправе», схожесть с ним проявится равнозначно в словах «может», «определяет», «устанавливает», «решает (принимает решение)».

Произведенное выше краткое рассмотрение насущных вопросов методического обеспечения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов имеет важное практическое и, что не маловажно, многоцелевое значение.

Прежде всего, решение этих вопросов имеет институциональное значение для укрепления единого правового пространства Российской Федерации. Динамика роста числа издаваемых нормативных правовых актов на всех уровнях государственного и муниципального управления находится в прямой зависимости от состояния развития социальной, экономической, политической сферы жизнедеятельности, которые не являются статичными. Развитие этих сфер требует не только качественно нового законодательного обеспечения, но и в известной степени проведения аудита ранее изданных нормативных правовых актов. Такой аудит не может обойтись без антикоррупционной экспертизы законодательства, тем более что в рамках мониторинга правоприменения имеются такие задачи.

⁷ См.: Астанин В.В. Методика выявления коррупциогенных рисков в сфере землепользования при помощи оценок экспертов и анализа законодательства // Российская юстиция. 2008. № 6; Астанин В.В. Методика выявления коррупциогенных рисков в сфере недропользования при помощи оценок экспертов и анализа законодательства // Российская юстиция. 2008. № 9.

Другая не менее важная цель совершенствования антикоррупционной экспертизы лежит в плоскости обеспечения качества деятельности субъектов, уполномоченных ее проводить, а также органов, занятых нормотворчеством. Учитывая рост числа издаваемых муниципальных нормативных правовых актов в современной России (свыше 5 млн.), а также тенденции делегирования все большего объема федеральных и региональных полномочий на муниципальный уровень, актуальность антикоррупционной и правовой экспертизы актов, принятие которых необходимо для реализации этих полномочий, приобретает особое звучание.

Ресурсное обеспечение качественного развития нормотворческой деятельности на местах следует связывать с формированием дополнительного и во многом нового уровня профессиональных компетенций муниципальных служащих. Для

этого потребуются реализация специальных образовательных программ, в которых преимущество займут практические виды занятий с отработкой навыков и умений разработки нормативных правовых актов. Такие программы будут компенсировать отсутствие в профессиональных образовательных программах высшего образования специальных дисциплин или курсов по формированию компетенции будущих юристов – специалистов в области нормотворчества.

Представляется, что реализация отмеченных направлений придаст антикоррупционной экспертизе новый заряд методического развития. Он должен выразиться в проведении практически ценных экспертиз в исконном значении (от латинского «*expertus*» – опыт, исследование), не обязательно многочисленных, но принципиально обеспечивающих качество правовой политики.

Литература

1. Колесов Р.А. Широта дискреционных полномочий и определение компетенции по формуле «вправе» как коррупциогенные факторы: теоретический анализ и практическое проявление // *Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения*: Сб. ст. С. 216.
2. Астанин В.В. Диалектика современного состояния муниципального правотворчества // *Российская юстиция*. № 3. 2016. С. 14–17.

ANTI-CORRUPTION ASSESSMENT OF LAWS: DEVELOPMENT OF PRACTICE AND METHODOLOGY

*Astanin V.*²

Keywords: *assessment, corruption-generating factors, law-making, methodology, doctrine, legal technique, statistics, development resources, municipal legal instruments.*

Abstract. *The paper presents an analysis of the practice of anti-corruption assessment of normative acts and their drafts. The structure of corruption-generating potential in the context of results of law-making based on the statistics of the Ministry of Justice of the Russian Federation is given. Essential tasks of doctrine forming as well as development of the methodological foundation of anti-corruption assessment as regards the development of professional competence of specialists active in the sphere of law-making, first of all at the municipal level, capable to apply their skills of identifying corruption-generating factors are noted. Statistical data and examples of the techniques used by the author for identifying corruption-generating factors provide empirical support for the hypotheses put forth in the paper and its conclusions. The resources for the development of anti-corruption assessment are viewed through the prism of audit of normative acts, their legal assessment, including municipal legal instruments.*

DOI: [10.21681/2226-0692-2016-3-04-08](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2016-3-04-08)

References

1. Kolesov R.A. Shirota diskreitsionnykh polnomochii i opredelenie kompetentsii po formule “vprave” kak korruptsiogennyye faktory: teoreticheskii analiz i prakticheskoe proiavlenie, *Ekspertiza normativnykh pravovykh aktov i ikh projektov na predmet korruptsiogennosti: sodержание, znachenie, metodika provedeniia*: Sb. st., p. 216.
2. Astanin V.V. *Dialektika sovremennogo sostoianiia munitsipal'nogo pravotvorchestva*, Rossiiskaia iustitsiia, No. 3, 2016, pp. 14-17.

² **Viktor Astanin**, Doctor of Science in Law, Professor, Vice-President of Russia's Criminological Association, Deputy Director for Academic Affairs and Research of the Federal State-Funded Institution “Scientific Centre for Legal Information of the Ministry of Justice of the Russian Federation”, Russian Federation, Moscow.
E-mail: vvastanin@rambler.ru

Правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов в региональном правотворчестве

Ростова О. С.¹

Ключевые слова: экспертная оценка проекта нормативного правового акта, правовая экспертиза законодательства, региональное правотворчество, эффективность законодательства.

Аннотация. Целью настоящей статьи является исследование регионального законодательства, регулирующего проведение правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов субъектов РФ. Автором обосновывается роль правовой экспертизы как важнейшей составляющей правотворческой деятельности регионов, обеспечивающей принцип единства и целостности правового пространства на всей территории Российской Федерации. В статье проанализировано понятие правовой экспертизы нормативных правовых актов в законодательстве субъектов РФ, исследованы ее виды и содержание. Дана сравнительная оценка деятельности правотворческих органов и независимых экспертов по проведению правовой оценки проекта нормативного акта.

DOI: [10.21681/2226-0692-2016-3-09-14](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2016-3-09-14)

В современных условиях роль правовой экспертизы как важнейшей технологической составляющей эффективной правотворческой деятельности регионов очень высока. Качественно проведенная правовая экспертиза на стадии правотворчества во многом предопределяет «рождение» действенного, работающего нормативного акта [8, с. 229], которая по своей сути является своего рода «заслоном против принятия неверных законов» [3, с. 503]. Более того, соблюдение процедуры правовой экспертизы проекта нормативного правового акта есть не только требование к качественной правотворческой деятельности, но и важное условие сохранения и воспроизводства единых требований к содержанию и форме нормативных правовых актов, которые в свою очередь обеспечивают целостность правового пространства Российской Федерации и, в конечном итоге, внутригосударственное единство.

Российская Федерация в геополитическом, социальном, экономическом, духовно-культурном и иных отношениях представляет собой органическое целое, способное по своему потенциалу обеспечить многообразие и самобытность субъектов с сохранением их неразрывного государственного

единства на основе естественного взаимного тяготения, сохраняемого и поддерживаемого рациональной организацией публичной власти и управления и демократическим конституционным строем [12, с. 303]. Основными ценностями в правовом отношении, наряду с интересами государственной безопасности, целостности, суверенитета, представляются, закрепленные Конституцией РФ, права и свободы человека и гражданина, их надежная защита [9, с. 12]. Структура регионального законодательства, безусловно, должна строиться с учетом «социально-экономических и социально-культурного развития субъектов РФ» [7, с. 4], что прослеживается в большинстве регионов. Вместе с тем, принимаемые на уровне региона нормативные правовые акты должны гармонично встраиваться в действующую российскую систему права, соответствовать основам конституционного строя РФ, соблюдению основных прав и свобод человека и гражданина.

Обновление российского законодательства в последние годы, проводимое на федеральном и региональном уровнях, привело к значительному увеличению массива нормативных правовых актов, в том числе и в законодательной части. Распределение нормотворческих полномочий между Федерацией и ее субъектами, с одной стороны имеет позитивный потенциал, потому что предоставляет

¹ Ростова Ольга Сергеевна, кандидат юридических наук, начальник научно-исследовательской лаборатории юридической техники и экспертизы нормативных правовых актов и иных документов федерального бюджетного учреждения «Научный центр правовой информации Министерства юстиции Российской Федерации», Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: rostova21@yandex.ru

право субъекту РФ самостоятельно регулировать те или иные виды общественных отношений исходя из потребностей региона, с учетом приоритетов его социально-экономического развития. С другой стороны, излишняя законотворческая активность регионов приводит к дисбалансу правового регулирования в вопросах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Одной из важных правотворческих проблем субъектов РФ и муниципальных образований является то, что количество принимаемых в регионах нормативных правовых актов постоянно растет, а их качество часто обоснованно критикуется. В то же время, не всегда оправдан большой объем издаваемых нормативных актов, который отражает реальную потребность региона в регулировании тех или иных видов общественных отношений.

Учеными отмечается «снижение роли законотворчества и закона в современной России» [4], наличие большого количества «противоречивых правовых актов, содержащих ошибки и просчеты» [11, с. 5], что, в конечном итоге, приводит к снижению эффективного правового регулирования, и, как следствие, к «утрате веры общества в действие закона» [1, с. 65]. Российская правовая система является сложной по своему характеру, именно поэтому, по мнению ученых, большое внимание должно уделяться не только правоприменению, но и правотворчеству, особенно на региональном уровне, что обусловлено единством целей, задач, приоритетов, и, в конечном итоге обеспечивает «целенаправленный вектор устойчивого развития отечественной правовой системы, обеспечивает оптимизацию состояния правовой жизни» [2, с. 17].

Эксперты указывают не только на невысокое качество законодательных инициатив регионов, отсутствие ритмичности и стабильности в законотворческой деятельности, дисбаланс в развитии федерального и регионального законодательства, но и невысокое качество юридической техники, которые в совокупности снижают качество законотворчества в целом [5, с. 17-37]. Совершенно очевидно, что существующее в последнее десятилетие ситуативное, в значительной степени стихийное правотворчество субъектов РФ должно уступить место концептуально осмысленной, прогнозно-аналитической, планируемой скоординированной деятельности органов государственной власти центра и регионов. Правовая экспертиза проекта нормативного правового акта должна выполнять роль фильтра, способствующего «отсеванию» неэффективных законодательных инициатив, стабилизирующего региональное законода-

тельство в единой системе российского правового пространства.

Традиционно, под правовой экспертизой нормативного правового акта принято понимать «изучение специалистом (экспертом или группой специалистов) вопросов, правильное решение которых требует профессиональных исследований и специальных знаний в той или иной сфере... практическим и документальным результатом экспертизы является заключение эксперта или группы экспертов» [10, с. 953], а также «контроль за соответствием как внешней формы нормативного правового акта (его проекта), так и его содержания актам, вышестоящим по юридической силе, действующему порядку и юридической технике» [6, с. 17-18].

По объекту оценки правовую экспертизу можно разделить на два вида: 1) экспертизу проектов нормативного правового акта, и 2) экспертизу уже принятых нормативных правовых актов. Вне зависимости от вида правовой экспертизы нормативного правового акта, основной ее целью является оценка нормативного правового акта (его проекта) на предмет соответствия требованиям Конституции РФ, положениям федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также нормативных предписаний регионального законодательства соответствующего субъекта.

В рамках данной публикации нами будет рассмотрен первый вид правовой экспертизы, т.е. в отношении проекта нормативного правового акта. Данный вид экспертизы обеспечивается самим правотворческим органом (законодательным, исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, или органом местного самоуправления), его соответствующими структурными подразделениями, т.е. юридическими службами. На данной стадии экспертная оценка проекта нормативного правового акта должна быть проведена исходя из общих принципов нормотворческого процесса – законности, объективности, независимости. Органы государственной власти субъектов РФ определяют организационные и правовые основы проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов субъекта РФ и муниципальных образований, входящих в состав соответствующего субъекта. Именно от правильно организованной нормативно закрепленной работы по проведению правовой экспертизы во многом зависит ее качественный результат.

Орган местного самоуправления является самостоятельным субъектом правотворчества, который, руководствуясь п.2 ст.1 обеспечивает в пре-

делах, установленных Конституцией РФ и федеральным законодательством, законами субъектов РФ, регулирование вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций². Таким образом, субъектный состав уполномоченных на проведение правовой экспертизы проекта регионального нормативного правового акта на стадии нормотворчества определяется федеральным законодательством, законодательством соответствующего субъекта, локальными нормативными актами органов государственной власти субъекта РФ, актами органов местного самоуправления.

Структурно процедура экспертизы проекта нормативного правового акта представляет собой, во-первых, исследование (экспертную оценку) объекта экспертизы, т.е. проекта документа, во-вторых, подготовку обоснованного итогового документа – заключения, которое составляется специалистом(ами) по результатам проведенного исследования и является подтверждением проведенной экспертной оценки. Оценочная деятельность соответственно предполагает наличие определенной системы ценностей, их иерархии, основанной на знании основ права, понимания его сущностных свойств, социальной значимости, его возможностей и пределов этих возможностей. Дифференциация правовых оценочных суждений и действий есть необходимый, но недостаточный компонент экспертной правовой деятельности. Экспертная дифференцированная оценочная деятельность в условиях единого правового пространства России, необходимости соблюдения иерархии юридических норм и нормативных правовых актов имеет законодательно обусловленные параметры. Суждения и выводы эксперта имеют правовую регламентированность, основанную на принципах права и принципах построения законодательства.

Мониторинг регионального законодательства позволяет констатировать, что во многих субъектах принят специальный, так называемый «Закон о законах субъекта», который определяет виды нормативных правовых актов, их основное содержание и юридическую силу, механизм реализации нормотворческих полномочий и их делегирования, а также регулирует общие вопросы подготовки, принятия, издания, действия и толкования нормативных правовых актов в субъекте РФ

(Республика Адыгея³, Республика Башкортостан⁴, Республика Алтай⁵, Республика Ингушетия⁶, Республика Карелия⁷, Республика Марий Эл⁸, Республика Тыва⁹, Республика Татарстан¹⁰, Республика Хакасия¹¹, Брянская область¹², Волгоградская область¹³, Костромская область¹⁴, Липецкая область¹⁵, Новгородская область¹⁶, Нижегородская область¹⁷,

³ Закон Республики Адыгея от 09.10.1998 г. № 92 (ред. от 30.07.2014) «О нормативных правовых актах» // Ведомости Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, 1998 г., № 35.

⁴ Закон Республики Башкортостан от 12.08.1996 № 42-з (ред. от 27.02.2015) «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 1996. № 11(53). Ст. 762.

⁵ Закон Республики Алтай от 05.03.2008 № 18-ПЗ (ред. от 31.03.2015) «О нормативных правовых актах Республики Алтай» // Сборник законодательства Республики Алтай. № 47(53), январь-февраль, 2008, с. 51.

⁶ Закон Республики Ингушетия от 07.12.1999 № 29-ПЗ (ред. от 03.02.2015) «О нормативных правовых актах Республики Ингушетия» // Ингушетия. № 1. 12.01.2000.

⁷ Закон Республики Карелия от 04.07.2012 № 1619-ЗРК (ред. от 05.10.2015) «О нормативных правовых актах Республики Карелия» // Карелия, № 50, 12.07.2012.

⁸ Закон Республики Марий Эл от 06.03.2008 № 5-З (ред. от 30.12.2015) «О нормативных правовых актах Республики, принят Марий Эл» // Марийская правда, № 45, 15.03.2008.

⁹ Закон Республики Тыва от 08.05.2013 № 1852 ВХ-1 «О нормативных правовых актах Республики Тыва» // Нормативные акты Республики Тыва (приложение к газете Тувинская правда, № 24, 18.06.2013).

¹⁰ Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 18 июля 2002 года № 426 (ред. от 19.05.2015) «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов республиканских органов исполнительной власти, их государственной регистрации и опубликования» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров, Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов, исполнительной власти, август, 2002, № 1, стр. 16.

¹¹ Закон Республики Хакасия от 11.03.2015 № 18-ЗРХ «О нормативных правовых актах республики Хакасия» // Вестник Хакасии, № 16.

¹² Закон Брянской области от 03.11.1997 № 28-3 (ред. от 06.11.2015.) «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области» // Брянские известия, № 217, 18.11.1997

¹³ Закон Волгоградской области от 09.12.2014 № 169-ОД (ред. от 06.05.2015) «О нормативных правовых актах Волгоградской области» // Волгоградская правда, № 237, 17.12.2014.

¹⁴ Закон Костромской области от 11.01.2007 № 106-4-ЗКО (ред. от 29.05.2014.) «О нормативных правовых актах Костромской области» // СП - нормативные документы, № 4 (64), 24.01.2007.

¹⁵ Закон Липецкой области от 27.03.1997 № 64-ОЗ (ред. от 18.09.2015) «О нормативных правовых актах Липецкой области» // Липецкая газета, № 68, 05.04.1997.

¹⁶ Областной закон Новгородской области от 06.01.1995 № 9-ОЗ (ред. от 24.09.2015) «О нормативных правовых актах законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти Новгородской области» // Новгородские ведомости, № 7, 18.01.1995.

¹⁷ Закон Нижегородской области от 10.02.2005 № 8-З (ред. 05.08.2014) «О нормативных правовых актах Нижегородской об-

² Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.06.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

Орловская область¹⁸, Самарская область¹⁹, Тверская область²⁰, Томская область²¹ и др.).

Анализ регионального законодательства позволяет установить, что в большинстве регионов термин «правовая экспертиза» понимается как оценочная деятельность должностного лица (лиц), а также независимых экспертов, обладающих специальными знаниями, навыками и компетенциями по анализу проекта нормативного правового акта на предмет его соответствия Конституции РФ и другим нормативным правовым актам высшей юридической силы федерального и регионального значения.

Из приведенного выше определения очевидно, что многие регионы допускают проведение дополнительной экспертизы проектов нормативных правовых актов, которая носит независимый характер. При этом в региональном законодательстве в отдельных случаях имеются рекомендации органам местного самоуправления по использованию данного вида независимой экспертной оценки при подготовке муниципальных актов.

Нормативно закреплённая во многих субъектах РФ (Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Забайкальский край и др.) дополнительная процедура экспертной оценки проекта нормативного правового акта, внесенного на рассмотрение правотворческого органа, предполагает в свою очередь проведение различного вида экспертиз: правовой, экономической, лингвистической, финансовой, технической, экологической и др. Таким образом, дополнительная оценка проекта нормативного правового акта призвана способствовать обеспечению качества, обоснованности, законности и своевременности подготовленного проекта, выявлению возможных негативных социальных, экономических, юриди-

ческих, экологических и других последствий действия принимаемых актов.

В данном случае научная экспертиза проектов нормативных правовых актов вполне оправдана, так как осуществляется, как правило, научными учреждениями, образовательными организациями, т.е. экспертами или группами экспертов из числа ведущих ученых и узких специалистов соответствующего профиля, в зависимости от содержания рассматриваемых проектов. С учетом высокой нормотворческой активности на региональном уровне, одной из проблем, с которой сталкиваются юридические службы правотворческих органов, является недостаточность времени на проведение всесторонней оценки проекта нормативного правового акта, с точки зрения требований юридической техники. Основной акцент юридических служб, прежде всего, делается на выявление соответствия (несоответствия) положений оцениваемого проекта нормативным правовым актам, обладающим высшей юридической силой (Конституции РФ, федеральному законодательству), что является главной целью данной процедуры.

В то время как дополнительная оценка проекта нормативного правового акта, проведенная ученым – независимым экспертом, может способствовать более тщательной оценке проекта на соблюдение правил юридической техники, что порой не представляется возможным в правотворческом органе, особенно на муниципальном уровне, ввиду недостаточности ресурсного обеспечения, в том числе нехватке высококвалифицированных кадров. Независимые эксперты – ученые и профильные специалисты – обладают специальными знаниями и компетенциями в соответствующей отрасли и владеют знаниями и навыками юридической техники, что способствует качественному проведению экспертизы не только на соответствие действующему законодательству, но и требованиям юридической техники.

Данный вид экспертной оценки обеспечивает также принцип независимости, так как в качестве экспертов привлекаются организации и лица, не принимавшие ранее непосредственного участия в подготовке соответствующего проекта и, тем самым, не связаны позицией нормотворческого органа, по поручению которого проводится экспертиза. Минусом данной процедуры, на наш взгляд, является тот факт, что заключение независимых экспертов носит необязательный характер для разработчика проекта нормативного правового акта и не всегда принимается во внимание.

На наш взгляд, целесообразно закрепить на уровне законодательства субъекта РФ обязательный характер проведения независимой правовой

ласти» // Правовая среда, № 13 (579), 26.02.2005 (приложение к газете Нижегородские новости, № 34(3206), 26.02.2005).

¹⁸ Закон Орловской области от 15.04.2003. № 319-ОЗ (ред. от 05.02.2016) «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области», принят ООСНД 04.04.2003 (вместе с «Правилами юридико-технического оформления проектов нормативных правовых актов») // Собрание нормативных правовых актов Орловской области, № 17, 2003.

¹⁹ Закон Самарской области от 07.07.2000 № 28-ГД (ред.15.02.2016) «О нормативных правовых актах самарской области» // Волжская коммуна, № 111, 14.07.2000.

²⁰ Закон Тверской области от 16.03.2004 № 13-ЗО (ред. от 15.07.2015) «О нормативных правовых актах Тверской области» // Тверские ведомости, № 12 (19-25 марта), 2004.

²¹ Закон Томской области от 07.03.2002 № 9-ОЗ (ред. от 27.12.2013) «О нормативных правовых актах Томской области» // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области (сборник нормативных правовых актов), 20.03.2002, № 4(65).

экспертизы в отношении проектов нормативных правовых актов, с указанием сроков проведения, требованиям, предъявляемым к экспертам, а также закрепления обязательности рассмотрения экспертного заключения разработчиками проекта. Тем самым будет обеспечена не только независимость, объективность, что повысит качество процедуры оценки проекта разрабатываемого документа, но и минимизирует нагрузку на соответствующие структурные подразделения правотворческого органа.

Подводя итог, следует констатировать, что в законодательстве регионов созданы основы нормативного правового регулирования проведения правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов субъектов и муниципальных образований. Концептуально нормативно-правовое регулирование данной сферы обусловлено федеративным устройством РФ и отражает закрепленные в Конституции РФ, действующем законодательстве принципы, подходы, требования, выраженные в необходимости соблюдения иерархии юридических норм и нормативных правовых актов по субъекту их принятия и юридической силе, орга-

низации правотворческого процесса и процедур его сопровождающих, соблюдении форм и способов разрешения вопросов пробельности, конкурентности, коллизионности юридических норм при их реализации.

Субъекты РФ, муниципальные образования сформировали собственную нормативную базу, обеспечивающую проведение правовых экспертиз правотворческими органами на стадии создания правового акта. Нормативные правовые акты субъектов РФ, например, содержат в своем большинстве определения «правовая экспертиза», «нормативный правовой акт», «виды нормативных правовых актов», определяют их юридическую силу, сферу регулирования. Определен в нормативных правовых актах и субъектный состав проведения правовой экспертизы, что представляется крайне актуальным, практически важным и по существу во многом обуславливает состояние эффективности регионального законодательства, которое должно определяться реальными потребностями региона в урегулировании тех или иных общественных отношений, способствовать прогрессивному развитию конкретного субъекта РФ.

Литература

1. Атагимов Э.И., Макаренко Г.И. Правовое просвещение: проблемы и пути решения // Мониторинг правоприменения. 2015, № 1 (14). С. 64–68.
2. Байниязова З.С. Консолидация правотворчества и правоприменения в российской правовой системе // Мониторинг правоприменения. 2016, № 2. С. 13–19.
3. Баранов В.М. Юридическая техника: курс лекций / под ред. д-ра юрид. наук., проф. В.М. Баранова. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2015. – 830 с.
4. Власенко Н.А. Кризисные тенденции в законотворчестве современной России // Юридическая техника. 2015, № 9. С. 175–182.
5. Власенко Н.А. Разумность и определенность в правовом регулировании: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2015.
6. Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие. М.: Норма, Инфра-М, 2012. 368 с. С. 17–18.
7. Маркин В.В., Роговая А.В. Региональное законодательство и социальные конфликты // Мониторинг правоприменения. 2016, № 2 (19). С. 4–12.
8. Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А. Власенко. М.: Юстицинформ, 2011. – 312 с.
9. Рыбаков О.Ю. Ценностные измерения российской правовой политики // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012, № 85. С. 11–17.
10. Тихомиров М.Ю., Тихомирова Л.В. Юридическая энциклопедия / под общ. ред. М. Ю. Тихомирова. – 6-е изд., доп. и перераб. М.: Изд. Тихомирова М. Ю., 2012. – 1088 с.
11. Тихомиров Ю.А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014, № 3 (207). С. 5–16.
12. Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М.: Проспект. 2014. – 336 с.

LEGAL ASSESSMENT OF DRAFT NORMATIVE ACTS IN REGIONAL LAW-MAKING

Rostova O.²

Keywords: *expert evaluation of a draft normative act, legal assessment of laws, regional law-making, efficiency of laws.*

Abstract. *The goal of this paper is studying regional laws that regulate conducting a legal assessment of draft normative acts of the subjects of the Russian Federation. The author justifies the role of legal assessment as a key component of regional law-making activities providing unity and integrity of the legal framework over the whole territory of the Russian Federation. The concept of legal assessment of normative acts in the laws of the subjects of the Russian Federation is analysed in the paper, its types and content are examined. A comparative evaluation of the activities of law-making bodies and independent experts in conducting legal assessments of draft normative acts is given.*

DOI: [10.21681/2226-0692-2016-3-09-14](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2016-3-09-14)

References

1. Atagimova E.I., Makarenko G.I. Pravovoe prosveshchenie: problemy i puti resheniia, Monitoring pravoprimereniia, 2015, No. 1 (14), pp. 64-68.
2. Bainiazova Z.S. Konsolidatsiia pravotvorchestva i pravoprimereniia v rossiiskoi pravovoi sisteme, Monitoring pravoprimereniia, 2016, No. 2, pp. 13-19.
3. Baranov V.M. Iuridicheskaia tekhnika: kurs lektsii, pod red. d-ra iurid. nauk., prof. V.M. Baranova, N. Novgorod: Nizhegorodskaia akademiia MVD Rossii, 2015, 830 pp.
4. Vlasenko N.A. Krizisnye tendentsii v zakonotvorchestve sovremennoi Rossii, Iuridicheskaia tekhnika, 2015, No. 9, pp. 175-182.
5. Vlasenko N.A. Razumnost' i opredelennost' v pravovom regulirovanii: monografiia, M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii, INFRA-M, 2015.
6. Kudashkin A.V. Antikorruptsiionnaia ekspertiza: teoriia i praktika: nauchno-prakticheskoe posobie, M.: Norma, Infra-M, 2012, 368 pp., pp. 17-18.
7. Markin V.V., Rogovaia A.V. Regional'noe zakonodatel'stvo i sotsial'nye konflikty, Monitoring pravoprimereniia, 2016, No. 2 (19), pp. 4-12.
8. Normotvorcheskaia iuridicheskaia tekhnika, pod red. N.A. Vlasenko, M.: Iustitsinform, 2011, 312 pp.
9. Rybakov O.Iu. Tsennostnye izmereniia rossiiskoi pravovoi politiki, Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi iuridicheskoi akademii, 2012, No. 85, pp. 11-17.
10. Tikhomirov M.Iu., Tikhomirova L.V. Iuridicheskaia entsiklopediia, pod obshch. red. M. Iu. Tikhomirova, 6-e izd., dop. i pererab., M.: Izd. Tikhomirova M. Iu., 2012, 1088 pp.
11. Tikhomirov Iu.A. Prognozy i riski v pravovoi sfere, Zhurnal rossiiskogo prava, 2014, No. 3 (207), pp. 5-16.
12. Ebzeev B.S. Konstitutsiia, vlast' i svoboda v Rossii: opyt sinteticheskogo issledovaniia, M.: Prospekt, 2014, 336 s.



² *Ol'ga Rostova*, Ph.D. in Law, Head of the Scientific Research Laboratory for Juridical Technique and Expert Assessment of Normative Legal Acts and Other Documents at the Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation, Russian Federation, Moscow.

E-mail: rostova21@yandex.ru

Общетеоретические проблемы правовой этнополитики: анализ Российского законодательства

Степаненко Р. Ф.¹

Ключевые слова: правовая этнополитика, маргинальность, миграция, полиэтничность, моноэтничность, правовая диагностика, правовой мониторинг.

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные проблемы правовой этнополитики, регулируемые при помощи современного отечественного законодательства. Мониторинг нормативных правовых актов в сфере законодательного реагирования на возрастающие миграционные процессы в России позволяет дать позитивную оценку правотворческой и правоприменительной видам деятельности в исследуемой сфере.

DOI: [10.21681/2226-0692-2016-3-15-22](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2016-3-15-22)

Современное теоретическое правоведение, традиционно уделяющее значительное внимание мониторингу отечественного законодательства, качеству и результатам его реализации в сфере регулирования общественных отношений, одной из актуальных областей своих научных исследований определяет проблемы обеспечения национальной безопасности и установления межнационального и межконфессионального согласия в российском обществе при помощи эффективно проводимой правовой этнополитики. В этой связи, общеправовая теория маргинальности, исследующая негативное влияние феномена отчуждённости, пограничности и дезаккомодации (маргинальности) на качество общественных, в т.ч. правовых отношений и состояние законопорядка в целом, изучает каузальную природу формирования маргинального поведения, одним из элементов которой является этнокультурный фактор.

Действительно, события последних десятилетий, обусловленные процессами глобализма и антиглобализма, способствовали значительным политическим, социально-экономическим, культурным и иным трансформациям на территории и в юрисдикции Российской Федерации, способствовав её преобразованию в регион-реципиент на постсоветском пространстве и на международном рынке труда.

Значительные, в том числе стихийные, миграционные процессы, носящие неоднозначный для сохранения законопорядка характер, интенсифицировали необходимость их особого законодательного регулирования как на национально-государственном, так и международном уровнях. В совре-

менных условиях дифференциации «сакральных» европейских и достаточно архаичных восточных сообществ наблюдаются тревожные неправовые, либо внеправовые тенденции негативного свойства, избежать которые в настоящее время вряд ли удаётся как традиционно цивилизованным правовым системам, так и отдельным достаточно гомогенным религиозным семьям. Средства массовой информации, публицистика, социо-гуманитарная наука, политические институты и всё международное сообщество в целом, всерьёз озабочены транспарентной миграционной ситуацией в мире, приобретающей характер скрытой или же вполне явной угрозы для миропорядка.

Количество иммигрантов во Франции и ФРГ на сегодняшний день составляет от 7 до 15 % населения этих стран. Аналогично складывается ситуация в ОАЭ, Катаре, Омане, где на каждого коренного жителя приходится по 8-10 выходцев из Индии, Ирана, Ливана, Сирии и др. неблагополучных в политическом и социально-экономическом смысле государств.¹

Неизбежность конфронтации принимающего (реципиентного) и мигрирующего сообществ в данных условиях становится очевидной и требует незамедлительного принятия мер правового регулирования и воздействия.

Маргинальная природа миграции, её воспроизводство, периферийность, отдалённость, отчуждённость от символического центра нормативно-ценностных систем государственных образований,

¹ Зотов Г. Скрытая угроза // Аргументы и Факты. 2016. № 8. С. 30.

¹ Степаненко Равия Фаритовна, доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой теории и истории государства и права НОУ ВПО «Университет управления «ТИСБИ», Российская Федерация, г. Казань.

E-mail: stepanenkorf@yandex.ru

значительные правовые риски, исходящие из недостаточного государственно-правового реагирования на стихийные миграционные процессы, обращают на себя последовательное внимание исследователей общеправовой теории маргинальности² и выявляют объективную необходимость научного обоснования самостоятельного направления доктрины правовой политики – правовой этнополитики. Под последней нами понимается системная деятельность государственных органов по установлению межнационального и межконфессионального согласия в обществе, основанная на принципах равенства прав, свобод, законных интересов и обязанностей человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка происхождения, отношения к религии, убеждений и других обстоятельств, в своей совокупности обеспечивающая упрочнение и развитие многонационального Российского государства. Стратегии правовой этнополитики, на наш взгляд, должны устанавливаться с учётом и использованием таких важных политологических понятий, как толерантность, гражданская, политическая, этническая идентичность, самоидентификация и т.д., лежащие в основе превентивной правореализационной деятельности, противостоящей таким противоправным проявлениям, как дискриминация по национальному и религиозному признакам, ксенофобия, межэтническая нетерпимость, национализм, этнический и религиозный экстремизм, терроризм.³

Между тем, на проблему корреляции миграции и маргинальности, впервые было обращено внимание международного права. Так ещё в 1990-х годах в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 14.12.1990 г. № 45/12 *маргинальность* рассматривалась как негативное социально-опасное явление, характеризующееся наличием в современных государствах значительного числа «*рискогенных*» *групп переселенцев, мигрантов, беженцев, несовершеннолетних, воспитывающихся в неблагополучных*

семьях, лиц, злоупотребляющих спиртными напитками и наркотическими средствами, и др. с устойчивыми стереотипами нежелательного поведения. Данная Резолюция призывает обратить внимание на проблемы маргинальности государственные органы, институты правосудия и правоохранительные системы, средства массовой информации и ученых, разрабатывающих программы и политику предупреждения правонарушений в формате совместной деятельности Организации Объединенных Наций⁴.

Прежде всего, следует отметить, что категория этнополитика, используемая общеправовой теорией маргинальности в связи с обоснованием стратегий правоприменительной деятельности в части выявления, предупреждения, минимизации негативных и социально-опасных проявлений маргинальности, получила своё научное применение ещё с середины прошлого столетия. В концепции зарубежных исследований (Б. Андерсон, Ф. Барт, Э. Геллнер, М. Паренти и др.) обосновывались необходимость и целесообразность фундаментальных исследований этнополитических проблем. Этнонациональная проблематика известна в работах русских мыслителей (Н.А. Бердяев, И. А. Ильин, П.И. Новгородцев, Вл. Соловьёв и др.). Изучается она и в современной российской социогуманитаристике, в т.ч. прямо или опосредованно в правоведении (Г. Абдулкаримов, В.Д. Зорькин, О.Ю. Рыбаков, Л.В. Савинов, Т.Я. Хабриева, Б.С. Эбзеев и др.), что, во-вторых, обращает на себя пристальное внимание правотворческих органов.

Действительно, последнее десятилетие российское законодательство обстоятельным образом реагирует на рассматриваемые в данной работе проблемы и конституирует их в таких нормативно-правовых актах (законах и подзаконных актах) как: Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 «О стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»⁵, и достаточно предметно в таком документе, как «Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025

² Степаненко Р. Ф. Генезис общеправовой теории маргинальности : монография / под. ред. д-ра филос. наук, д-ра юрид. наук, проф. О. Ю. Рыбакова. Казань : Университет управления ТИСБИ, 2012. – 268 с.; Степаненко Р. Ф. Проблемы обоснования стратегий правовой политики в общеправовой теории маргинальности (опыт междисциплинарного подхода) // Стратегия правового развития России: коллективная монография / под. ред. д-ра филос. наук, д-ра юрид. наук, проф. О. Ю. Рыбакова. М.: Юстиция, 2015. С. 381-403; Степаненко Р. Ф. Институциональное содержание общеправовой теории маргинальности : монография / под. ред. д-ра филос. наук, д-ра юрид. наук, проф. О. Ю. Рыбакова. Казань : Университет управления ТИСБИ, 2015. – 172 с.

³ См. Степаненко Р. Ф. Общеправовая теория маргинальности: основные подходы и цели // Государство и право. 2015. № 5. С. 37.

⁴ См.: Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних : Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 14.12.1990 г. № 45/112 : приняты в Эр-Рияде // <http://base.garant.ru/12123837/>; Степаненко Р.Ф. Общеправовая теория маргинальности : автореферат диссертации на соискание учёной степени доктора юридических наук / Казанский (Приволжский) федеральный университет. Казань, 2015. С. 6

⁵ Официальный интернет-портал правовой информации . URL : <http://www.pravo.gov.ru>, 19.12.2012 (дата обращения 04.03.2016)

года»⁶. В них, а также рассматриваемых нами далее нормативных правовых актах, находят широкое употребление такие научные термины, как «межнациональные» и «межэтнические» отношения, «межрелигиозные» диалоги и взаимодействия, «этнологический мониторинг», «этнокультурное» развитие народов России и т. д., что входит в содержание понятия «правовая этнополитика».

В-третьих, изучение этнокультурного фактора, лежащего, как отмечалось ранее, в основе формирования общей теории маргинальности, привлекает на себе внимание преобладающего большинства исследователей маргиналистики в целом и общеправового подхода в ней в частности.

В-четвертых, именно построение стратегий *правовой этнополитики* в условиях современных геополитических глобализационных преобразований (ранее не имевших в истории России столь актуального значения), в том числе связанных с масштабными международными миграционными процессами, в полной мере соответствует целям, задачам и содержанию «Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года», утверждённой Указом Президента России В.В. Путиным.

Особенную актуальность понятие «правовая этнополитика» приобретает в контексте изучения общеправовой теорией маргинальности состояний «пограничности», «отчуждённости» личности и особенностей юрисдикционного пространства отдельных государственных устройств, обусловленных перманентностью, транзитивностью и незавершенностью всевозможных социальных как глобальных, так и локальных преобразований. При этом выстраиваемая нами концепция акцентирует внимание на том, что предикативный смысл обосновываемого нами направления государственной политики состоит именно в ее правовом, а не только политическом, экономическом, демографическом либо ином «предопределении». Тем более, повторимся, если, например, в России речь идет о воплощении и реализации в жизнь доктринальной идеи построения правового государства, сформулированной в Конституции Российской Федерации 1993 года.

Одной из основных задач современной как российской, так и международной этнополитики, по мнению Г. Абдулкаримова, является корреляция нормативно-ценностных систем на уровне соци-

ентальных ценностей, взаимодействующих в процессах установления межнациональной толерантности⁷.

Система права, являющаяся одним из основных компонентов нормативно-ценностной системы общества в современных неустойчивых условиях функционирования миропорядка, наделяется особым аксиологическим смыслом. Преодолевая при помощи права каузальную природу порой дисгармоничных взаимоотношений политического, правового и личностного пространств,⁸ законодательство должно синтезировать в себе объединяющие все эти сферы задачи и цели и ориентироваться на получение оптимального и взаимоприемлемого для всех субъектов правоотношений результата.

Правовая этнополитика, учитывающая темпоральную неизбежность увеличения миграционных процессов в своих стратегических планах должна сочетать дуализм: 1) *полиэтничности* функционирования межнациональных государственных устройств и 2) *моноэтничности*, т. е. культурно-исторической, ментальной, национальной и духовной преемственности и традиций различных этносов, интегрирующихся в пространство современных сообществ.

Система законодательства как самоорганизующаяся динамичная система должна находить пути, механизмы и способы оперативного и рационального правового реагирования на конфликтные ситуации в этнополитической сфере, одним из важных направлений регулирования которой является миграционное законодательство.

В этой связи представляется позитивным опыт отечественного законодательного управления миграционными процессами, учитывающий, на наш взгляд, особенности национально-государственных интересов, а также механизмы соблюдения и защиты конституционных прав и свобод российских граждан и, с другой стороны, права мигрантов, пребывающих на территории России⁹.

Одной из основных проблем, с которой сегодня сталкивается Российская Федерация, является возрастающее количество мигрантов, определенная часть которых относится к социально-неза-

⁷ Абдулкаримов Г. Теоретические проблемы актуальной этнополитики в России. Этносоциальная модернизация современной России. М.: Весь мир, 2010. 336 с.

⁸ См. Степаненко Р.Ф. Каузальная природа маргинального поведения : философско-правовые аспекты // Философия права. 2013. № 2 (57). С. 112-116.

⁹ Степаненко Р.Ф., Путяткин А.В. Актуальные проблемы правового регулирования маргинального поведения // Вестник экономики, права и социологии. Казань, 2012. № 1. С. 250-256.

⁶ О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента РФ от 19.12.2012 N 1666 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL : <http://www.pravo.gov.ru>, 19.12.2012 (дата обращения 04.03.2016).

щищённому или социально-уязвимому слою, а другая – к социально-неблагополучным или социально-опасным группам маргинальных субъектов. Основным уполномоченным и компетентным органом в обозначенной сфере правоприменения является Федеральная миграционная служба Российской Федерации (далее – ФМС России), осуществляющая функции по разработке, обоснованию и реализации этнополитики в области миграции, функции по федеральному государственному надзору (контролю) и исполнению (предоставлению) государственных услуг (функций).¹⁰ ФМС России издает приказы, распоряжения, инструкции, непосредственно осуществляя функции правотворческой политики государства. В частности, приказы ФМС России утверждают административные регламенты предоставления государственных услуг по предоставлению статуса беженцев, вынужденных переселенцев, в области предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства¹¹ и др.

15 января 2007 года был принят Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», который, будучи одной из базовых форм правового регулирования миграционных процессов, является достаточно эффективным средством осуществления миграционного направления правовой этнополитики путем обеспечения и исполнения установленных Конституцией Российской Федерации гарантий соблюдения прав каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации.

Стратегически важным направлением правовой этнополитики является ужесточение уголовного и административного законодательства в сфере нелегальной миграции как в отношении самих ми-

грантов, так и к организациям, использующим их труд. С другой стороны, в начале 2013 г. вступил в силу закон, обеспечивающий мигрантам¹² отдельные социально-бытовые гарантии и устанавливающий административную ответственность за принятие мер должностными и юридическими лицами по их материальному, медицинскому и жилищному обеспечению, что вполне соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права (гуманизм, запрет на принудительный труд, соблюдение прав на достоинство личности) и т.д.

В Федеральном законе от 23 июля 2013 г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования миграционного законодательства и ответственности за его нарушение»¹³ вполне оправданно, по нашему мнению, установлены меры, ужесточающие миграционное законодательство. Вводится безусловный запрет на въезд в Россию иностранцам и апатридам, если ими предоставлены подложные документы, или же за неуплату налогов, штрафов, не возмещение расходов на их выдворение в период предыдущего визита. В соответствии с поправками, не смогут получить разрешение на работу в нашей стране иностранцы, которые в течение 10 предшествующих лет были неоднократно выдворены из нашей страны.

Усилена административная ответственность за правонарушения в области миграции, а также расширен перечень нарушений, за которые иностранцы будут безоговорочно и принудительно выдворены из России, в особенности если они повторно задержаны за осуществление трудовой деятельности без соответствующего на то разрешения на работу. Кроме того, законом увеличены назначаемые судом штрафы за повторные нарушения миграционного законодательства, в частности, в Москве, Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях и т.д.

Федеральным законом от 24 ноября 2014 г. № ФЗ-357 «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» институты квотирования выдаваемых ранее разрешений для иностранцев, прибывающих в Российскую Федерацию заменены механизмом разрешитель-

¹⁰ Положение о Федеральной миграционной службе : утв. постановлением Правительства РФ от 13.07.2012 № 711 : ред. от 24.02.2015 // ЭПС Система ГАРАНТ : Аналитик+. Версия 29.02.2016

¹¹ Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по предоставлению статуса вынужденного переселенца и продлению срока его действия: приказ ФМС России от 29.06.2012 № 218 (ред. от 10.02.2014); Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по исполнению государственной функции по исполнению законодательства Российской Федерации по предоставлению политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства : приказ ФМС РФ от 05.12.2007 № 451 (ред. от 22.01.2010); О утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по исполнению государственной функции по исполнению законодательства Российской Федерации о беженцах : приказ ФМС РФ от 05.12.2007 № 452, утратил силу в связи с изданием Приказа ФМС России от 19.08.2013 № 352 // ЭПС Система ГАРАНТ : Аналитик+. Версия 29.02.2016

¹² О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и статьи 18.9 и 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : федеральный закон от 30.12.2012 № 315-ФЗ // ЭПС Система ГАРАНТ : Аналитик+. Версия 29.02.2016

¹³ ЭПС ГАРАНТ Аналитик +. Версия 29.02.2016

ного порядка осуществления трудовой деятельности на основании патента (на срок от 1 месяца до 1 года). Патент выдается при условии предоставления соответствующих документов в течении 30-ти дней со дня въезда в Российскую Федерацию лично гражданином иного государства или уполномоченным на то субъектом РФ. В их перечень входят: заявление о выдаче патента, документ, удостоверяющий личность, миграционная карта с указанием цели визита и отметкой пограничного контроля о въезде в РФ, договор добровольного медицинского страхования и документы, подтверждающие отсутствие у иностранного гражданина заболеваний наркоманией, ВИЧ-инфекцией и иных инфекционных заболеваний, документ, подтверждающий владение русским языком и знание истории России и основ отечественного законодательства и др.¹⁴

21.11.2014 г. был принят Федеральный закон № 409-ФЗ О внесении в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 13 закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁵ изменений, связанных с особенностями регулирования труда иностранных работников, и лиц без гражданства». В нем, в частности, устанавливается обязательное наличие у граждан этих категорий договора (полиса) добровольного медицинского страхования. Трудовой кодекс Российской Федерации дополнен главой 50, где определяются особенности регулирования труда иностранных работников и специфика заключения, изменений и прекращения трудовых контрактов, выплат выходных пособий и др.

16 декабря 2014 г. принят Федеральный закон № 524-ФЗ «О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», предусматривающий для нарушителей миграционного законодательства запрет на въезд в Российскую Федерацию от 3-х до 10-ти лет.¹⁶

Анализ правоприменительной правовой политики в исследуемой сфере на теоретическом уровне основывается на исследованиях российской юридической науки. Правоприменительная политика, в том числе в сфере регулирования этнополитических отношений, как указывает профессор Н.Н. Вопленко, есть относительно обособленное

политико-правовое явление, фокусирующее в себе основные тенденции теории и практики правоприменительной деятельности.¹⁷

О.Ю. Рыбаков объясняет понимание правоприменительной политики с позиций ее субъектного состава, которая персонафицируется в двух аспектах. Во-первых, когда речь идет о субъекте правоприменения – лице, обладающем по действующему законодательству возможностью применять право. Во-вторых, когда акт применения права затрагивает прямо или косвенно конкретную личность, ее права и обязанности, правовой статус, и т.д. В этом контексте рассматриваемые формы правовой политики носят личностно выраженный характер. Однако персонафицированный уровень правоприменительной формы не игнорирует ее общественной значимости¹⁸ и, безусловно, влияет на качество и эффективность проведения правовой этнополитики.

Таким образом, своевременное и актуальное совершенствование правовой сферы, её обязательная правовая диагностика и правовой мониторинг в столь важной области регулирования общественных отношений и в столь ответственный период, должны в первую очередь иметь своей целью обеспечение территориальной целостности национальной безопасности Российской Федерации, так и её граждан, а также всех находящихся на её территории субъектов. Данные положения, собственно, постулируются в российском законодательстве и исполняются в правоприменительной деятельности, демонстрируя, на наш взгляд, взвешенную и рационально обоснованную российскую правовую этнополитику, в отличие от иных отдельных государств.

При этом, как отмечает Б.С. Эбзеев, в России не нужно «слепого копирования», т.н. «международных стандартов», заимствованных из иной «существенно отличной» истории. Во избежание взаимного отчуждения государства и общества, личности, накопления социальных противоречий, необходима «мудрость законодателя», которая заключается в адекватном и разумном определении пределов правового регулирования с «учётом переживаемого страной исторического этапа и потребностей общества»¹⁹.

¹⁷ См.: Вопленко Н.Н. Правоприменительная политика: понятие и содержание // Тезисы докладов IX научной конференции профессорско-преподавательского состава и XII научной студенческой конференции (20-25 апреля 1992 г.). Волгоград, 1992. С. 96-97

¹⁸ См.: Рыбаков О.Ю. Ценностные измерения российской правовой политики // Вестник Саратовской государственной академии права. 2010. № 5. С. 15.

¹⁹ См. Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014. 336 с.

¹⁴ О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 24.11.2014 № 357-ФЗ : ред. от 08.03.2015 // ЭПС ГАРАНТ Аналитик +. Версия 29.02.2016

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 2014, № 49, ч. VI, Ст. 6918

¹⁶ Собрание законодательства РФ. 2015, № 1, ч. I. Ст. 77.

Литература

1. Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 14.12.1990 № 45/112, Эр-Рияд. URL: <http://base.garant.ru/12123837/> (дата обращения 03.03.2016).
2. О внесении в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» изменений, связанных с особенностями регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства. Федеральный закон от 01.12.2014 № 409-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014, № 49, ч. VI, Ст. 6918.
3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования миграционного законодательства и ответственности за его нарушение. Федеральный закон от 23.07.2013 № 207-ФЗ // ЭПС ГАРАНТ: Аналитик+. Версия 29.02.2016.
4. О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Федеральный закон от 31.12.2014 № 524-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015, № 1, ч. I. Ст. 77.
5. О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации. Федеральный закон от 24.11.2014 № 357-ФЗ, ред. от 08.03.2015 // ЭПС ГАРАНТ: Аналитик+. Версия 29.02.2016.
6. О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и статьи 18.9 и 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Федеральный закон от 30.12.2012 № 315-ФЗ // ЭПС Система ГАРАНТ: Аналитик+. Версия 29.02.2016.
7. О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 // Официальный интернет-портал правовой информации, Гос. система правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 19.12.2012 (дата обращения 04.03.2016).
8. Положение о Федеральной миграционной службе. Утв. постановлением Правительства РФ от 13.07.2012 № 711, ред. от 24.02.2015 // ЭПС Система ГАРАНТ: Аналитик+. Версия 29.02.2016.
9. О утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по исполнению государственной функции по исполнению законодательства Российской Федерации о беженцах. Приказ ФМС РФ от 05.12.2007 № 452; утратил силу в связи с изданием Приказа ФМС России от 19.08.2013 № 352 // ЭПС Система ГАРАНТ: Аналитик+. Версия 29.02.2016.
10. Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по предоставлению статуса вынужденного переселенца и продлению срока его действия. Приказ ФМС России от 29.06.2012 № 218, ред. от 10.02.2014 // ЭПС Система ГАРАНТ: Аналитик+. Версия 29.02.2016.
11. Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по исполнению государственной функции по исполнению законодательства Российской Федерации по предоставлению политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства. Приказ ФМС РФ от 05.12.2007 № 451, ред. от 22.01.2010 // ЭПС Система ГАРАНТ: Аналитик+. Версия 29.02.2016.
12. Абдулкаримов Г. Теоретические проблемы актуальной этнополитики в России. Этносоциальная модернизация современной России / Абдулкаримов Г. М. : Весь мир, 2010. 336 с.
13. Вопленко Н.Н. Правоприменительная политика: понятие и содержание / Н. Н. Вопленко // Тезисы докладов IX научной конференции профессорско-преподавательского состава и XII научной студенческой конференции (20–25 апреля 1992 г.). Волгоград, 1992. С. 96–97.
14. Зотов Г. Скрытая угроза / Г. Зотов // Аргументы и Факты. 2016. № 8. С. 30.
15. Рыбаков О.Ю. Ценностные измерения российской правовой политики // Вестник Саратовской государственной академии права. 2010. № 5. С. 12–17.
16. Степаненко Р. Ф. Общеправовая теория маргинальности: основные подходы и цели / Степаненко Р.Ф. // Государство и право. 2015. № 5. С. 37.
17. Степаненко Р. Ф. Генезис общеправовой теории маргинальности: монография / Р. Ф. Степаненко; под. ред. д-ра филос. наук, д-ра юрид. наук, проф. О. Ю. Рыбакова. – Казань : Университет управления ТИСБИ, 2012. – 268 с.
18. Степаненко, Р. Ф. Институциональное содержание общеправовой теории маргинальности : монография / Р. Ф. Степаненко; под. ред. д-ра филос. наук, д-ра юрид. наук, проф. О. Ю. Рыбакова. – Казань : Университет управления ТИСБИ, 2015. – 172 с.
19. Степаненко Р. Ф. Проблемы обоснования стратегий правовой политики в общеправовой теории маргинальности (опыт междисциплинарного подхода) / Р. Ф. Степаненко // Стратегия правового развития России: коллективная монография / под. ред. д-ра филос. наук, д-ра юрид. наук, проф. О. Ю. Рыбакова. – Москва : Юстиция, 2015. – С. 381–403.
20. Степаненко Р. Ф. Общеправовая теория маргинальности: автореферат диссертации на соискание учёной степени доктора юридических наук / Казанский (Приволжский) федеральный университет. Казань, 2015. 58 с.
21. Степаненко, Р.Ф. Актуальные проблемы правового регулирования маргинального поведения / Степаненко Р.Ф., Путяткин А.В. // Вестник экономики, права и социологии. Казань, 2012. № 1. С. 250–256.
22. Степаненко, Р.Ф. Каузальная природа маргинального поведения: философско-правовые аспекты / Степаненко Р.Ф. // Философия права. 2013. № 2 (57). С. 112–116.
23. Эбзеев, Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования / Б. С. Эбзеев. Москва : Проспект, 2014. 336 с.

GENERAL THEORETICAL PROBLEMS OF LEGAL ETHNOPOLITICS: AN ANALYSIS OF RUSSIAN LAWS

Stepanenko R.²⁰

Keywords: *legal ethnopolitics, marginality, migration, polyethnicity, monoethnicity, legal diagnostics, legal monitoring.*

Abstract. *Topical problems of legal ethnopolitics regulated by modern domestic laws are addressed in the paper. Monitoring normative acts in the sphere of legislative response to increasing migration processes in Russia makes it possible to give a positive evaluation of law-making and law enforcement activities in this sphere.*

DOI: [10.21681/2226-0692-2016-3-15-22](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2016-3-15-22)

References

1. Rukovodiashchie printsipy Organizatsii Ob"edinennykh Natsii dlia preduprezhdeniia prestupnosti sredi nesovershennoletnikh. Rezoliutsiia General'noi Assamblei OON ot 14.12.1990 No. 45/112, Riyadh. URL: <http://base.garant.ru/12123837/> (data obrashcheniia 03.03.2016).
2. O vnesenii v Trudovoi kodeks Rossiiskoi Federatsii i stat'iu 13 Federal'nogo zakona "O pravovom polozhenii inostrannykh grazhdan v Rossiiskoi Federatsii" izmenenii, svyazannykh s osobennostiami regulirovaniia truda rabotnikov, iavliaiushchikhsia inostrannymi grazhdanami ili litsami bez grazhdanstva, Federal'nyi zakon ot 01.12.2014 No. 409-FZ, Sobranie zakonodatel'stva RF, 2014, No. 49, ch. VI, st. 6918.
3. O vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v tseliakh sovershenstvovaniia migratsionnogo zakonodatel'stva i otvetstvennosti za ego narushenie, Federal'nyi zakon ot 23.07.2013 No. 207-FZ, EPS GARANT: Analitik +, versiiia 29.02.2016.
4. O vnesenii izmenenii v stat'iu 27 Federal'nogo zakona "O poriadke vyezda iz Rossiiskoi Federatsii i v"ezda v Rossiiskuiu Federatsiiu, Federal'nyi zakon ot 31.12.2014 No. 524-FZ, Sobranie zakonodatel'stva RF, 2015, No. 1, ch. I, st. 77.
5. O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon "O pravovom polozhenii inostrannykh grazhdan v Rossiiskoi Federatsii" i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii, Federal'nyi zakon ot 24.11.2014 No. 357-FZ, red. ot 08.03.2015, EPS GARANT: Analitik +, versiiia 29.02.2016.
6. O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon "O pravovom polozhenii inostrannykh grazhdan v Rossiiskoi Federatsii" i stat'i 18.9 i 28.3 Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniiaim, Federal'nyi zakon ot 30.12.2012 No. 315-FZ, EPS Sistema GARANT: Analitik +, versiiia 29.02.2016.
7. O Strategii gosudarstvennoi natsional'noi politiki Rossiiskoi Federatsii na period do 2025 goda, ukaz Prezidenta RF ot 19.12.2012 No. 1666, Ofitsial'nyi internet-portal pravovoi informatsii, gos. sistema pravovoi informatsii. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 19.12.2012 (data obrashcheniia 04.03.2016).
8. Polozhenie o Federal'noi migratsionnoi sluzhbe, utv. postanovleniem Pravitel'stva RF ot 13.07.2012 No. 711, red. ot 24.02.2015, EPS Sistema GARANT: Analitik +, versiiia 29.02.2016.
9. O utverzhdenii Administrativnogo reglamenta Federal'noi migratsionnoi sluzhby po ispolneniiu gosudarstvennoi funktsii po ispolneniiu zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii o bezhentsakh, prikaz FMS RF ot 05.12.2007 No. 452; utratil silu v sviazi s izdaniem Prikaza FMS Rossii ot 19.08.2013 No. 352, EPS Sistema GARANT: Analitik +, versiiia 29.02.2016.
10. Ob utverzhdenii Administrativnogo reglamenta predostavleniia Federal'noi migratsionnoi sluzhboi gosudarstvennoi uslugi po predostavleniiu statusa vynuzhdenного pereselentsa i prodleniiu sroka ego deistviia. Prikaz FMS Rossii ot 29.06.2012 No. 218, red. ot 10.02.2014, EPS Sistema GARANT: Analitik +, versiiia 29.02.2016.
11. Ob utverzhdenii Administrativnogo reglamenta Federal'noi migratsionnoi sluzhby po ispolneniiu gosudarstvennoi funktsii po ispolneniiu zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii po predostavleniiu politicheskogo ubezhishcha inostrannym grazhdanam i litsam bez grazhdanstva, prikaz FMS RF ot 05.12.2007 No. 451, red. ot 22.01.2010, EPS Sistema GARANT : Analitik +, versiiia 29.02.2016.
12. Abdulkarimov G. Teoreticheskie problemy aktual'noi etnopolitiki v Rossii. Etnosotsial'naia modernizatsiia sovremennoi Rossii, Abdulkarimov G., M. : Ves' mir, 2010. 336 pp.
13. Voplenko N.N. Pravoprimeritel'naia politika: poniatie i sodержanie, N. N. Voplenko, Tezisy dokladov IX nauchnoi konferentsii professorsko-prepodavatel'skogo sostava i XII nauchnoi studencheskoi konferentsii 20-25 apreliia 1992 g., Volgograd, 1992, pp. 96-97.
14. Zotov G. Skrytaia ugroza, Argumenty i Fakty, 2016, No. 8, p. 30.
15. Rybakov O.Iu. Tsennostnye izmereniia rossiiskoi pravovoi politiki, Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi akademii prava, 2010, No. 5, pp. 12-17.
16. Stepanenko R. F. Obshchepravovaia teoriia marginal'nosti: osnovnye podkhody i tseli, Stepanenko R.F., Gosudarstvo i pravo, 2015, No. 5, p. 37.

²⁰ **Raviia Stepanenko**, Doctor of Science in Law, Associate Professor, Head of the Department of Theory and History of Law and State of TISBI University of Management, Russian Federation, Kazan.
E-mail: stepanenkorf@yandex.ru

17. Stepanenko R. F. Genezis obshchepравovoi teorii marginal'nosti: monografiia, R. F. Stepanenko; pod. red. d-ra filos. nauk, d-ra iurid. nauk, prof. O. Iu. Rybakova, Kazan' : Universitet upravleniia TISBI, 2012, 268 pp.
18. Stepanenko, R. F. Institutstional'noe sodержanie obshchepравovoi teorii marginal'nosti : monografiia, R. F. Stepanenko; pod. red. d-ra filos. nauk, d-ra iurid. nauk, prof. O. Iu. Rybakova, Kazan' : Universitet upravleniia TISBI, 2015, 172 pp.
19. Stepanenko R. F. Problemy obosnovaniia strategii pravovoi politiki v obshchepравovoi teorii marginal'nosti (opyt mezhdistsiplinarnogo podkhoda), R. F. Stepanenko, Strategiiia pravovogo razvitiia Rossii: kollektivnaia monografiia, pod. red. d-ra filos. nauk, d-ra iurid. nauk, prof. O. Iu. Rybakova, Moskva : Iustitsiia, 2015, pp. 381-403.
20. Stepanenko R. F. Obshchepравovaia teoriiia marginal'nosti: avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni doktora iuridicheskikh nauk, Kazanskii (Privolzhskii) federal'nyi universitet. Kazan', 2015. 58 pp.
21. Stepanenko, R.F. Aktual'nye problemy pravovogo regulirovaniia marginal'nogo povedeniia, Stepanenko R.F., Putiatkin A.V., Vestnik ekonomiki, prava i sotsiologii, Kazan', 2012, No. 1, pp. 250-256.
22. Stepanenko, R.F. Kauzal'naia priroda marginal'nogo povedeniia: filosofsko-pravovye aspekty, Stepanenko R.F., Filosofii prava, 2013, No. 2 (57), pp. 112-116.
23. Ebzeev, B.S. Konstitutsiia, vlast' i svoboda v Rossii: opyt sinteticheskogo issledovaniia, B. S. Ebzeev. Moskva : Prospekt, 2014. 336 pp.



Административные процедуры внеинституциональных структур публичной власти: лоббирование в условиях модернизации правовой среды

Хорунжий С. Н.¹

Ключевые слова: лоббизм, внеинституциональные структуры, публичная власть, административные процедуры, политическая деятельность, государственная служба, муниципальная служба, Венецианская комиссия, Парламентская ассамблея Совета Европы, коррупция, демократия, плюрализм.

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются основополагающие аспекты функционирования внеинституциональных структур публичной власти на примере лоббистской деятельности. Акцентуация лоббирования в управленческой сфере и особенности сложившейся современной правовой среды позволяют утверждать, что в наиболее полной форме лоббизм может быть раскрыт и регламентирован с использованием институтов администрирования права. По этой причине, а также в целях повышения эффективности публичного администрирования сформулированы конкретные предложения о правилах, нормах и компонентах административных процедур лоббизма в деятельности должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, а также органов публичной власти.

DOI: [10.21681/2226-0692-2016-3-23-30](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2016-3-23-30)

Модернизация действующего законодательства вызвана не только необходимостью совершенствовать правила законодательной техники и соответствующие правовые предписания, но прежде всего существующими объективными процессами властно-государственного и социально-экономического развития, влекущими за собой появление новых направлений и сфер, которые нуждаются в правовой регламентации. В качестве сравнительно нового института в практике государственного и муниципального управления можно выделить появление особого вида деятельности частных лиц по продвижению интересов в органах публичной власти в целях принятия наиболее благоприятного решения (лоббирование). О необходимости законодательного оформления данного института дискуссии ведутся с 1993 года, когда был подготовлен первый законопроект в этой сфере, вызвавший множество споров и научно-практических публикаций, за которыми последовала разработка альтернативных проектов и концепций [2, 4, 6, 15].

В качестве попытки поставить точку следует, вероятно, рассматривать появившееся в указе Президента РФ от 11 апреля 2014 года № 226 поручение Правительству РФ «о создании нормативной правовой основы деятельности граждан и организаций по продвижению интересов социальной группы

или индивида в государственных и муниципальных органах в целях принятия наиболее благоприятного для данной социальной группы или данного индивида решения (лоббизма), включая подготовку предложений о нормативном закреплении за соответствующим федеральным органом исполнительной власти функции разработки и реализации мер по последовательному введению в практику института лоббизма и о соответствующем кадровом усилении этого направления работы». Вместе с этим, как указано в Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 24 марта 2016 года, данный пункт плана не выполнен – закон о лоббизме не принят².

Обратим внимание, что приведенное поручение содержится в документе, которым утвержден Национальный план противодействия коррупции. Думается, на это были причины: использование в практике работы органов власти механизмов лоббирования при отсутствии законодательной регламентации с очевидностью влечет за собой появление «недокументированных» (скрытых, «серых») способов и методов воздействия на лицо, принимающее решение.

Однако, воспроизведенное выше указание главы государства помимо разрешения вопроса о необходимости легализации лоббизма ставит

² Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год // Российская газета. 2016. № 61.

¹ Хорунжий Сергей Николаевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права РАНХиГС (Воронежский филиал), секретарь Избирательной комиссии Воронежской области, Российская Федерация, Воронеж. E-mail: snhor@mail.ru

множество правовых проблем, вызванных отчасти идеологическими, доктринальными, юридико-отраслевыми трудностями (проблемами), коренящимися в особенностях современной правовой среды России. Под правовой средой в настоящей работе понимается совокупность общественных отношений, юридических связей, правовых доктрин, идей, правоприменительной практики, создающих предпосылки для правового поведения субъектов в соответствующей социальной системе и функционирующая в пределах государственной территории в конкретный исторический период её развития [8, 12]. В свою очередь, указанная правовая среда определяет соответствующие особенности развития правовой доктрины, в целом, и отраслевого законодательства, в частности, с характерным переплетением между собой различных отраслей права и тесной интеграцией ряда правовых институтов. При этом принципиально важным является определение стержнеобразующей отрасли в сфере формирования процедур правовой регламентации лоббистской деятельности. На основании действующих нормативных правовых актов, а также правоприменительной практики, представляется возможным говорить о допустимости использования в этой сфере норм административного законодательства.

В целях подтверждения выдвинутой гипотезы считаем целесообразным рассмотреть следующие вопросы: (1) определение места института лоббирования в структуре публичной власти; (2) установление элементов, характеризующих юридико-отраслевою принадлежность; (3) анализ процедурной регламентации действий соответствующих субъектов в процессе продвижения интересов в органах публичной власти.

(1). Лоббизм как внеинституциональная структура публичной власти. Предусмотренная Конституцией РФ система разделения власти на три ветви, предопределяет структуру органов публичной власти, в которой традиционно органы законодательной власти одновременно являются представительными. На уровне муниципальных образований данную функцию решают, в частности, советы народных депутатов – выборные органы местного самоуправления, которые обладают правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения по наиболее важным вопросам местного значения.

Многочисленные заявления о необходимости формирования гражданского общества, а также объективные проблемы в функционировании общепринятых структур публичной власти, повлекли за собой модернизацию правовой среды и включение в законодательное и политическое поле

различных общественных советов, палат, а также появление «общественных инициатив» и «всенародных обсуждений». Всё это свидетельствует о расширении форм и инструментов воздействия на институты власти. Как справедливо отмечается в международной практике, традиционные государственные и политические институты – парламенты, правительства, судебные органы, а также политические партии – не являются единственными участниками демократических политических процессов.

В современном демократическом обществе существует множество других участников, которые опосредованно работают с традиционными ветвями существующей власти, но при этом оказывают влияние на процесс как на формирование данных институтов, так и на процесс принятия политических решений³. Обычно в число таких легальных внеинституциональных участников демократической системы включают профсоюзы, официально признанные консультативные структуры, бизнес-сообщество, группы лиц, объединенных общими интересами и оказывающих влияние на политику, правозащитные организации, а также лоббистские круги.

Более того, практика показывает возрастающую роль указанных внеинституциональных структур в политическом процессе. Это в свою очередь обуславливает необходимость соответствующей, более точной регламентации их деятельности, особенно в части взаимодействия с органами государственной власти в процессе публичного администрирования принимаемых решений. Вместе с этим некоторые аспекты указанной деятельности могут вызывать озабоченность или полное неприятие со стороны общества и органов власти. В частности, под сомнение ставят легитимность внеинституциональных структур, поскольку их полномочия не признаны всем обществом; аудитория сторонников ограничена и трудно определяема, но при этом реальное влияние и авторитет таких участников может значительно выходить за рамки делегированных им полномочий. Недостаточная прозрачность внутреннего функционирования, сопряженная с попытками влиять на политический процесс в узкогрупповых интересах в конечном счете могут привести к дальнейшему извращению воли народа, поэтому «принцип политического равенства граждан подвергнут опасности, а доверие общества к демократическому процессу принятия решений еще более подорвано»⁴.

³ Резолюция ПАСЕ 1744(2010) от 23 июня 2010 года «Внеинституциональные участники демократической системы» // <http://www.coe.int>.

⁴ Резолюция ПАСЕ 1744(2010) от 23 июня 2010 года. §11.

С учетом сказанного, лоббизм, будучи внеинституциональной структурой, оказывающей прямое воздействие на администрирование органами государственной власти и местного самоуправления публично-правовых вопросов и влияющей на определение существа принимаемых решений, нуждается в четкой юридико-отраслевой регламентации.

(2). Межотраслевой характер лоббистской деятельности: административно-правовой аспект. Очевидная связь лоббистской деятельности с экономическими (хозяйственными) отношениями, решением вопросов предпринимательского порядка свидетельствует о присутствии гражданско-правовых элементов. Вместе с этим при осуществлении лоббистской деятельности указанные правоотношения сопряжены с реализацией задач и достижения целей в управленческой сфере – сфере принятия решений органами власти и должностными лицами. Более того, проблема лоббизма включает в себя множество смежных вопросов, возникающих прежде всего в области управления: борьба с коррупцией, вопросы финансирования политических партий, корпоративной этики, конфликт интересов и другие [11]⁵. В этой связи представляется, что правовой основой регламентации лоббистской деятельности должны стать нормы административного права и парламентских процедур – сферы подготовки и принятия управленческих решений.

В этом смысле представляет интерес юридическое определение лоббирования, сформулированное Венецианской комиссией [3, 9] по результатам анализа действующих в этой сфере законодательных норм и сложившейся правоприменительной практики: «в широком смысле лоббирование – это “устная или письменная коммуникация” (контакт) частных лиц или групп, каждый из которых имеет свой различный и специфический интерес “с должностным лицом, с целью повлиять на законодательство, политику или управленческое решение (administrative decisions)”» [16, 17].

В целях определения межотраслевого характера в регламентации лоббистской деятельности, укажем на принципиальные, по нашему мнению, признаки лоббизма, выявленные Венецианской комиссией и изложенные в соответствующем докладе.

(а). Лоббирование осуществляется экстра-институциональными акторами: организацией или лицом, деятельность которого не сопряжена с реализацией полномочий государственных власт-

ных институтов или выполнением конституционного мандата. Это может быть профессиональный заказ, обусловленный необходимостью обсудить регламентирующие правила и нормы (deontological regulation – букв. «деонтологическое регулирование»), что предвзывает решение парламента или других органов государственной власти и выполняет своеобразную консультативную роль. Такую функцию реализуют различные экономические и социальные (общественные) советы. Основная цель подобной деятельности – артикуляция общественных интересов.

(б). Лоббирование на «профессиональной» основе: предполагает деятельность лоббистов, оказывающих влияние на принятие политических решений и получающих вознаграждение за свои услуги [13].

Далее в докладе дается важное замечание, что понятие «лоббистов», «групп интересов» и «экстра-институциональных акторов» используется в качестве синонимов, а оценка деятельности не предполагает учета вклада любого из них в развитие демократических институтов. Полагаем, что данное уточнение носит принципиальный характер, которое позволяет вывести лоббистскую деятельность за рамки парламентских процедур и акцентировать внимание, прежде всего, на указанном в документе стремлении всех видов лоббизма «влиять на политику на профессиональной основе без выполнения конституционных полномочий» [16, § 14]. При этом непосредственной целью лоббиста, как указывает Венецианская комиссия, являются политики, государственные служащие и общественные организации. Также подчеркивается, что методы лоббистской деятельности включают в себя непосредственное общение с государственными служащими; предоставление консультаций и презентаций для чиновников; рассылка информации или документов для политиков и государственных служащих. С учетом сказанного, Венецианская комиссия указывает на необходимость жесткой регламентации лоббистской деятельности [16, § 16, 20].

Как видим, приведенные формы лоббистской деятельности требуют особой юридической регламентации: в рамках конституционного права и парламентских процедур (лоббизм, как проявление «плюралистической демократии» и экстра-институциональный элемент), а также отраслей административного (как особый элемент, имеющий прямую цель повлиять на результат управленческой деятельности) и гражданского (как вид коммерческой деятельности, направленной на получение прибыли за достижение конкретного результата) права. Тем не менее, преобладающее большинство методов и форм лоббистской деятельности прямо или косвенно связаны с конкретным предметом

⁵ Рекомендации ПАСЕ 1908 (2010) от 26 апреля 2010 года «Лоббирование в демократическом обществе (Европейский кодекс поведения при лоббировании)» // <http://www.coe.int>.

управленческой деятельности, следовательно, – с выполнением лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, а также занимающими должности государственной и муниципальной службы своих обязанностей. Поэтому, с учетом сложившейся современной правовой среды России, в наиболее полной форме лоббизм может быть раскрыт и регламентирован с использованием институтов администрирования права, в том числе через уточнение процедур выполнения государственных (муниципальных) функций. Российское публичное администрирование в этой части нуждается в модернизации.

(3). Лоббизм с точки зрения административной процедуры.

Ученые отмечают, что модернизация российского законодательства не должна ограничиться его текущим совершенствованием; «модернизация законодательства выступает не только идеологической основой для работы по пересмотру, совершенствованию, качественному обновлению и количественной оптимизации действующих российских законов, но и важной составляющей современного этапа государственно-правового развития страны» [10].

(3.1). Повышение эффективности процедур публичного администрирования. В этом смысле представляет интерес оценка лоббистской деятельности, данная Венецианской комиссией, для сферы управления. По мнению Комиссии, участие частных (экстра-институциональных) акторов в государственной сфере должно расцениваться не столько как элемент демократического процесса, сколько как условие повышения эффективности управленческой деятельности (грамотности управления) – «улучшения администрирования» (“good administration rather”) [16, § 49]. Вместе с этим Комиссия отмечает обеспокоенность слабостью легитимного статуса лоббиста и, напротив, его весьма большими возможностями: лоббисты не являются выборными должностными лицами, в то время как степень их потенциального влияния в процессе принятия решений, в том числе экономического характера, достаточно велика. Причем даже по сравнению с должностными лицами, которые избираются на основе всеобщего избирательного права, справедливых и свободных выборов, репрезентативной представляющих интересы граждан или общества в целом [16, § 49–52].

При отсутствии должной правовой регламентации действия лоббиста могут приобрести исключительно личную (узко-корпоративную, ведомственную) и, вероятно, корыстную направленность, исключая тем самым необходимость достижения социально-полезных целей. В свою очередь

подобная безответственность в решении публичных интересов приводит еще к большей отстраненности граждан от управления делами государства через демократические институты, подрывая тем самым легитимность государственного управления и его институтов. Не случайно одной из новелл российского законодательства в части регламентации лоббизма стал подготовленный в рамках дополнительного регулирования государственной гражданской и муниципальной службы соответствующий проект федерального закона. Законопроект предусматривает ряд изменений «в целях совершенствования механизма взаимодействия органов власти и представителей общественных объединений, индивидуальных предпринимателей, коммерческих и некоммерческих организаций»⁶. В частности, предлагается ввести норму которая устанавливает процедуру представления сведений об участии государственных гражданских и муниципальных служащих во встречах с гражданами, представляющими интересы общественных объединений, индивидуальных предпринимателей и их уполномоченных представителей, коммерческих и некоммерческих организаций, в том числе иностранных. Также предлагается уточнить порядок рассмотрения обращений граждан, предусмотрев обязанность гражданина при личном приеме сообщить сведения о том, чьи интересы он представляет. Если гражданин не выполняет данное требование, ему может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения.

Подобные меры законодательного характера вряд ли смогут оказать существенное влияние на эффективность предоставления государственных и муниципальных услуг, но совершенно точно будут содействовать большей открытости сферы публичного администрирования, в том числе уменьшению коллизий в частно-публичной сфере.

(3.2). Административные процедуры лоббизма и конфликт интересов. Понятие «конфликт интересов» раскрывается в части первой статьи 19 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»: «ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может

⁶ Проект Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования механизма взаимодействия органов власти и представителей общественных объединений, индивидуальных предпринимателей, коммерческих и некоммерческих организаций, в том числе иностранных, и их уполномоченных представителей» (подготовлен Минэкономразвития России) // КонсультантПлюс.

повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий». В свою очередь под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) указанным выше лицом и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми указанное ранее лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

В судебной практике даётся еще более ёмкое и вместе с этим весьма лаконичное определение конфликта интересов – это противоречие между частным (получение дохода и т.п.) и публичным (интересы службы, призванные служить правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства, которым причиняется вред). Такое противоречие, указывает Верховный Суд РФ, связано с ненадлежащим исполнением должностных (служебных) обязанностей⁷.

При отсутствии соответствующей правовой регламентации рассматриваемой административной процедуры, возникновение конфликта интересов при осуществлении лоббистской деятельности весьма вероятно. На это обращает внимание и Венецианская комиссия, используя не свойственный нашему законодательству, но вполне соответствующий практике функционирования современной правовой среды, лингвистический оборот – «revolving doors' practice» – «практика вращающихся дверей». В частной (корпоративной) сфере под revolving doors' practice подразумевается текучесть кадрового состава, когда сотрудники организации в поиске лучших условий работы переходят с одной должности на другую, в том числе легко меняют основного работодателя (в чем охотно предлагают помощь специализированные агентства). В сфере государственной службы под данной практикой понимают возможность перехода с государственной службы в частную сферу и, наоборот. Очевидно, что лицо, оставившее государственную

службу или выборную должность в целях работы в частном секторе может использовать свое прежнее положение для использования в личных целях. В то же время и переход из частной сферы в публичную также вызывает вероятность лоббирования своих прежних коммерческих интересов с использованием государственных и иных механизмов в решении соответствующих вопросов.

Характерным представляется также термин, использованный Венецианской комиссией в отношении таких лиц: в юридическом документе они именуется коллаборационистами («collaborators»). Использование частной компанией в решение своих вопросов указанных сотрудников увеличивает опасения в отношении добросовестности при принятии правительственного решения, а также неподкупности лица его вынесшего, сказано в Докладе.

Российское законодательство содержит некоторые ограничения в этой сфере, которые, однако, напрямую не связаны с лоббистской деятельностью, но направлены прежде всего на противодействие коррупции. Речь идет о норме статьи 12 Федерального закона о противодействии коррупции, которая предусматривает ряд известных требований, налагаемых на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им нового трудового или гражданско-правового договора.

(3.3). *Административные процессы лоббизма как защита от коррупции (взяточничества, подкупа и т.п.)*. Под углом рассматриваемого нами вопроса укажем, что коррупция возникает как следствие несоблюдения обязательных регламентов и процедур, в том числе как итог непринятия мер по недопущению конфликта интересов в государственной и муниципальной службе или при исполнении должностным лицом возложенных на него публичных полномочий. В отличие от предыдущих аспектов, вопрос противодействия коррупции достаточно подробно регламентирован нормами действующего законодательства и правоприменительной практикой, является актуальным для проведения многочисленных научных работ.

В целях нашего исследования принципиально важным является юридическое разрешение проблемы разграничения незаконного лоббирования и коррупции [1, 5, 7, 14]. Отсутствие четкой регламентации в определении указанных сфер создает почву для недобросовестного поведения и подмены фактов коррупции неисполнением «обычных» гражданско-правовых или административно-правовых норм и предписаний (незаконное лоббирование), что влечет за собой применение несо-

⁷ Обзор практики по рассмотрению в 2012–2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.07.2014) // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2014. № 9.

ответствующих методов правового регулирования, а значит – покрытие уголовно-правовых девиаций.

С учетом проведенного краткого анализа вопросов, возникающих в рассматриваемой сфере, считаем возможным сделать ряд частных предложений по формированию (в рамках действующей правовой среды) содержания административных процедур внеинституциональных институтов власти на примере лоббизма.

(а). Стандартизация деятельности и кодификация правовых норм. Стандартизация форм и видов лоббистской деятельности с одновременной юридической кодификацией нормативных предписаний, регламентирующих оказание данных услуг. Реализация этого предложения обеспечит не только формально-юридическую регламентацию лоббистской деятельности (легальность предоставления услуг), но самое главное позволит сделать её максимально открытой, а также доступной, прозрачной и подотчетной (придание легитимности процедурам лоббизма).

(б). Межотраслевая конкуренция и правовые коллизии. Вместе с этим отраслевые стандарты деятельности не должны вступать в конкуренцию с нормами административных процедур. Различие здесь носит принципиальный телеологический характер: если направленность частных интересов обусловлена прежде всего имущественно-хозяйственными целями, носит, как правило, предпринимательский характер, то необходимость регламентации лоббизма для публичной сферы предполагает решение социально-полезных задач, максимальное удовлетворение интересов социума (или его групп), а значит – повышение эффективности публичного администрирования. Данное обстоятельство следует учитывать при возникновении конфликта в исполнении конкурирующих межотраслевых правовых предписаний. Возможно, в будущем речь стоит вести об особом правовом ин-

ституте в рамках коллизионного (в том числе международного) права.

(с). Конкретные компоненты административной процедуры лоббистской деятельности: 1) предварительная официальная регистрация лица, планирующего заниматься лоббистской деятельностью (формирование общедоступного списка – реестра); 2) точное указание органов публичной власти (министерства, ведомства иные подразделения), в которых будет осуществляться лоббистская деятельность; 3) официальная отчетность об оказанных лоббистских услугах с указанием полученного вознаграждения; 4) установление ограничительных мер в части свободного перехода из государственной сферы в частную в целях исключения злоупотребления информацией [16, §59, 66].

Итоги изучения законодательных практик европейских и западных стран позволяют сделать вывод о достаточно широком распространении внеинституциональных структур, участвующих в деятельности органов публичной власти. Различие состоит в глубине проникновения в структуру государственной власти, а также интеграции данных институтов с элементами гражданского общества и другими компонентами представительной демократии. В силу сказанного актуальным становится вопрос нормативной регламентации деятельности таких экстра-институциональных институтов, определения стандартов их деятельности, границ проникновения в управленческую сферу, что влечет за собой необходимость разработки административных процедур лоббизма в деятельности должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, а также органов публичной власти. Наличие указанных процедур позволит использовать положительный потенциал деятельности внеинституциональных структур и преодолеть известные недостатки.

Литература

1. Абрамова А.И. Лоббизм в законотворческой деятельности // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 15–25.
2. Васильева С.В. Правовой институт лоббизма в России: оценка законодательства и перспектив формирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1. С. 136–148.
3. Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право: Монография / Под ред. Т. Я. Хабриевой, В. И. Лафитского. М., 2014.
4. Виноградов Т.П. Принципы законотворческого процесса в России: понятие, значение и система // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 58–61.
5. Грищенко А.Н. Перспективы института лоббизма как инструмента борьбы с коррупцией на примере инвестиционно-строительной сферы // Российский следователь. 2013. № 1. С. 25–28.
6. Иванов П.А. Проблемы конституционно-правового регулирования лоббизма в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 12–14.
7. Колосова Н.М. Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 2. С. 53–59.
8. Концепция инновационного развития правовой среды / Чердаков О. И., Жильцов Н. А. М., 2013. 17 с.
9. Курбанов Р.А., Шведкова О.В., Беялова А.М. 98-я пленарная сессия Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии): краткий обзор // Журнал российского права. 2014. № 5. С. 146–149.

10. Хабриева Т.Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010.
11. Хорунжий С.Н. Аффилированность как условие возникновения конфликта интересов в публично-правовой сфере // Мониторинг правоприменения. № 1–2016. — М. : ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2016. С. 67—72.
12. Хорунжий С.Н. Доктринальные аспекты правовой среды [Текст]: монография. Воронеж: Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2014. – 231 с.
13. Хорунжий С.Н. Ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица: межотраслевой аспект антикоррупционного регулирования в условиях модернизации современной правовой среды // Административное право и процесс. 2015. №10. С. 46–49.
14. Хорунжий С.Н. Противодействие коррупции: исключительные полномочия органов внешнего государственного финансового контроля // Вестник АКСОР. 2016. №1. С. 115–119.
15. Шохин А.Н. Лоббистская деятельность бизнеса в Европейском союзе: практика, возможности, технологии // Журнал российского права. 2012. № 5. С. 85–92.
16. Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying) Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013) // [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-e).
17. The OECD, Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying of 18 Feb. 2010 – C (2010)16.

ADMINISTRATIVE PROCEDURES OF EXTRA-INSTITUTIONAL STRUCTURES OF PUBLIC AUTHORITIES: LOBBYING UNDER THE CONDITIONS OF MODERNISATION OF LEGAL ENVIRONMENT

*Khorunzhii S.*⁸

Keywords: *lobbyism, extra-institutional structures, public authorities, administrative procedures, political activity, civil service, municipal service, Venice Commission, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, corruption, democracy, pluralism.*

Abstract. *Fundamental aspects of functioning of extra-institutional structures of public power exemplified by lobbying activity are considered in the paper. The accentuation of lobbying in the management sphere and the features of today's established legal environment make it possible to state that lobbyism in its most complete form can be articulated and regulated using the institutions of the administration of law. For this reason and in order to increase the efficiency of public administration, concrete proposals regarding rules, standards and components of administrative procedures of lobbying in the activities of officials, public and municipal officers as well as public authorities, are put forth.*

DOI: [10.21681/2226-0692-2016-3-23-30](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2016-3-23-30)

References

1. Abramova A.I. Lobbizm v zakonotvorcheskoi deiatel'nosti, Zhurnal rossiiskogo prava, 2014, No. 6, pp. 15-25.
2. Vasil'eva S.V. Pravovoi institut lobbizma v Rossii: otsenka zakonodatel'stva i perspektiv formirovaniia, Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie, 2013, No. 1, pp. 136-148.
3. Venetsianskaia komissiiia: sto shagov k demokratii cherez pravo: monografiia, pod red. T. Ia. Khabrievoi, V. I. Lafitskogo, M., 2014.
4. Vinogradov T.P. Printsipy zakonotvorcheskogo protsessa v Rossii: poniatie, znachenie i sistema, Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, 2016, No. 1, pp. 58-61.
5. Grishchenko A.N. Perspektivy instituta lobbizma kak instrumenta bor'by s korruptsiei na primere investitsionno-stroitel'noi sfery, Rossiiskii sledovatel', 2013, No. 1, pp. 25-28.
6. Ivanov P.A. Problemy konstitutsionno-pravovogo regulirovaniia lobbizma v Rossii, Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, 2014, No. 6, pp. 12-14.
7. Kolosova N.M. Lobbizm i korruptsiia, Zhurnal rossiiskogo prava, 2014, No. 2, pp. 53-59.
8. Kontsepsiia innovatsionnogo razvitiia pravovoi sredy, Cherdakov O. I., Zhi'l'tsov N. A., M., 2013, 17 pp.

⁸ *Sergei Khorunzhii*, Ph.D. in Law, Assistant Professor at the Department of Constitutional and Administrative Law of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Secretary of the Voronezh Oblast Election Commission, Russian Federation, Voronezh.
E-mail: snhor@mail.ru

9. Kurbanov R.A., Shvedkova O.V., Belialova A.M. 98-ia plenarnaia sessiia Evropeiskoi komissii za demokratiu cherez pravo (Venetsianskoi komissii): kratkii obzor, Zhurnal rossiiskogo prava, 2014, No. 5, pp. 146-149.
10. Khabrieva T.Ia. Strategiiia sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia Rossii i modernizatsiia zakonodateľstva, Kontseptsiiia razvitiia rossiiskogo zakonodateľstva, pod red. T. Ia. Khabrievoi, Iu. A. Tikhomirova, M., 2010.
11. Khorunzhii S.N. Affilirovannost' kak uslovie vzniknoveniia konflikta interesov v publichno-pravovoi sfere, Monitoring pravoprimeniia, No. 1-2016, M. : FBU NTsPI pri Miniuste Rossii, 2016, pp. 67-72.
12. Khorunzhii S.N. Doktrinal'nye aspekty pravovoi sredy [Tekst]: monografiia, Voronezh: Izdatel'sko-poligraficheskii tsentr "Nauchnaia kniga", 2014, 231 pp.
13. Khorunzhii S.N. Otvetstvennost' za nezakonnoe voznagrashdenie ot imeni iuridicheskogo litsa: mezhotraslevoi aspekt antikorrupcionnogo regulirovaniia v usloviakh modernizatsii sovremennoi pravovoi sredy, Administrativnoe pravo i protsess, 2015, No. 10, pp. 46-49.
14. Khorunzhii S.N. Protivodeistvie korruptsii: iskluchitel'nye polnomochiia organov vneshnego gosudarstvennogo finansovogo kontroliia, Vestnik AKSOR, 2016, No. 1, pp. 115-119.
15. Shokhin A.N. Lobbistskaia deiatel'nost' biznesa v Evropeiskom soiuze: praktika, vozmozhnosti, tekhnologii, Zhurnal rossiiskogo prava, 2012, No. 5, pp. 85-92.
16. Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying) Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-e).
17. The OECD, Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying of 18 Feb, 2010 - C (2010)16.



О необходимости повышения экономических, управленческих и правовых компетенций в области интеллектуальной деятельности

Леонтьева Л. С., Орлова Л. Н.¹

Ключевые слова: интеллектуальная собственность, инновационная экономика, конкурентоспособность, стратегия развития, экономика региона, профессиональные компетенции.

Аннотация. В ближайшие десятилетия экономика будет развиваться по максимальному устойчивому вектору именно в тех странах, в которых создана и эффективно функционирует гибкая система интеллектуальной собственности с четкими механизмами защиты, повышения мотивации работников, создающих интеллектуальный продукт.

Проблемами развития института интеллектуальной собственности в Российской Федерации помимо объективно-правовых, часто являются субъективно-когнитивные, а именно отсутствие понимания и определенных знаний о роли и важности интеллектуальной собственности при формировании национальной инновационной предпринимательской среды, о возможностях использования интеллектуальной собственности обществом, государственными учреждениями, бизнесом, научной и образовательной сферой.

В статье рассматриваются дискуссионные вопросы формирования стратегии развития института интеллектуальной собственности и возможности повышения профессиональных компетенций руководителей органов государственной власти и местного самоуправления в области интеллектуальной деятельности через реализацию образовательных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации.

DOI: [10.21681/2226-0692-2016-3-31-43](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2016-3-31-43)

Введение

Вопросы становления и развития института интеллектуальной собственности являются очень важными в становлении национальной предпринимательской среды, так как интеллектуальная собственность является основным источником богатства и добавленной стоимости национальной экономики, обеспечивает основу инновационного развития, формирует конкурентоспособность предпринимательских структур и систем на всех уровнях хозяйствования. При этом развитие национальной предпринимательской системы находится в зависимости от стратегии развития интеллектуальной собственности, которая, в свою очередь, является неотъемлемой составляющей общего механизма регулирования инновационной деятельности.

Целью представленного исследования является обоснование необходимости формирования и развития экономико-правовой культуры в сфере интеллектуальной собственности на всех уровнях

национальной экономики за счет реализации стратегии развития интеллектуальной собственности, включающей механизмы повышения профессиональных компетенций в области интеллектуальной деятельности работников всех сфер экономики.

При проведении настоящего исследования основными информационными источниками послужили данные Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС), Федеральной службы по интеллектуальной собственности (Роспатент), Федерального института промышленной собственности, Федеральной службы государственной статистики. В основу методических разработок положены сравнительный метод, метод научной логики, метод анализа и синтеза имеющихся данных.

Результатом проведенного исследования является разработка и реализация программы повышения квалификации для служащих органов государственной власти и местного самоуправления, руководителей и специалистов муниципальных предприятий и организаций «Интеллектуальная собственность как стратегический ресурс инновационного развития региона».

¹ Леонтьева Лидия Сергеевна, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры Управления интеллектуальной собственностью ФГБОУ ВО «РЭУ имени Г.В. Плеханова»

E-mail: lldom@mail.ru

Орлова Любовь Николаевна, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры Управления интеллектуальной собственностью ФГБОУ ВО «РЭУ имени Г.В. Плеханова»

E-mail: Orlova.LN@rea.ru

Проблемы развития института интеллектуальной собственности в Российской Федерации

Интеллектуальная собственность является основным продуктом инновационного предпринимательства. Важность развития института интеллектуальной собственности связана с тем, что современная экономика, представляющая собой глобальную предпринимательскую среду, не может существовать без передовых технических, технологических, организационно-управленческих решений.

Если охарактеризовать место России на мировом рынке интеллектуальной собственности, то можно его определить как незначительное, не отвечающее имеющемуся инновационному потенциалу. Импорт интеллектуальной собственности значительно превышает экспорт, даже в условиях санкций и импортозамещения эта тенденция продолжает сохраняться. Так, по данным Всемирной организации интеллектуальной собственности среди наиболее активных стран по подаче заявок на выдачу патентов являются Китай, США и Япония (данные за 2012 год), патентная активность в Российской Федерации по сравнению с ведущими странами мира представлена на рисунке 1.

Развитие мирового рынка интеллектуальной собственности² можно охарактеризовать следующими устойчивыми тенденциями и парадоксами развития [1]:

Во-первых, опережающими темпами роста рынка интеллектуальной собственности многих стран по отношению к темпам роста ВВП;

1. Во-вторых, рост дохода от экспорта интеллектуальной собственности в странах с высоким и средним уровнем доходов. При этом, количество заявок на патенты в странах с высоким уровнем доходов снижается, а в странах со средним уровнем доходов – возрастает;
2. В-третьих, наблюдается сверхмонополизация мирового рынка интеллектуальной собственности транснациональными компаниями, интересы которых представляет ВТО;
3. В-четвертых, из всех видов деятельности рынок интеллектуальной собственности является наиболее глобализованным, на нем действуют единые законодательные нормы и правила Всемирной организации интеллектуальной собственности.

Институт интеллектуальной собственности на международном уровне является всеобщим фундаментом мировой науки, культуры и бизнеса. Более 25 ведущих стран мира сегодня разрабатывают, используют и совершенствуют свои национальные стратегии интеллектуальной собственности (США, Великобритания, Франция, Китай, Япония, Германия, Украина, Беларусь, Турция, Словакия, Киргизия и Монголия)[2]. Можно присоединиться к мнению известного ученого в области интеллектуальной собственности – Б.Б. Леонтьева, что России работа в этом направлении хоть и начата,

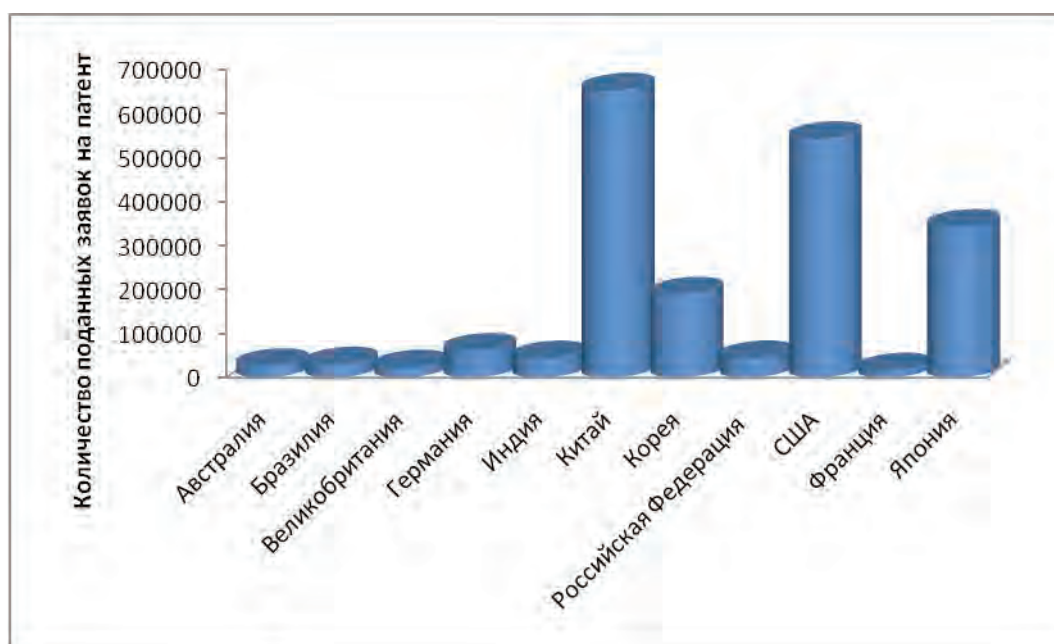


Рис. 1. Патентная активность в странах мира

² Под рынком интеллектуальной собственности понимается рынок исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности.

но ход ее развития и состояние дел явно неудовлетворительны. Не развиваясь в данном направлении, Россия теряет время и свои исторические шансы стать мировым лидером в инновациях и быть привлекательной для инвесторов [2].

Во-многом, проблемы использования интеллектуальных ресурсов в качестве решающего фактора стратегического развития российской экономики на национальном и территориальном уровнях зависят от формирования специальных управленческих компетенций представителей органов власти всех уровней и состояния институтов, направленных на формирование, аккумуляцию и защиту прав на различные объекты интеллектуальной собственности.

Состояние профессиональных компетенций в области управления объектами интеллектуальной собственности как стратегическим ресурсом развития национальной экономики влияет на целостность и системность процессов регулирования инновационного развития экономики. В докладе заместителя председателя Совета по вопросам интеллектуальной собственности при Председателе Совета Федерации В. Косоурова отмечается, что подготовка и переподготовка специалистов в области интеллектуальной собственности является важным шагом реализации стратегии развития этого института: «Наверное, сегодня ни у кого не вызывает сомнения тот факт, что формирование и дальнейшее развитие рынка интеллектуальной собственности невозможно без создания системы подготовки профессиональных кадров, обладающих широкими компетенциями в различных областях: бухгалтерском учете и аудите, юриспруденции, финансовой отчетности, налогообложении, стоимостной оценке нематериальных активов» [3].

Российские институты развития, финансовые (инвестиционный фонд, российская венчурная компания и т.п.) и нефинансовые (особые экономические зоны, технопарки, центры трансфера технологий), находятся в стадии становления и их деятельность недостаточно эффективна. К причинам неэффективности институтов развития можно отнести их излишнюю дифференцированность, отсутствие между институтами координации, несоответствующие целям организационно-правовые формы. Также можно отметить, что государство берет на себя достаточно большие прямые обязательства в части финансирования инновационной деятельности, но не формирует эффективные механизмы налоговой и монетарной политики (налоговые каникулы, гибкие шкалы налогообложения, сниженные процентные ставки по кредитам, предоставляемые под инновационные проекты и т.д.) [4].

В настоящее время общемировой тенденцией является расширение роли государства в

сфере интеллектуальной собственности, а также превалирует подход, базирующийся на признании актуальной роли государства в целом, а также руководителей органов государственной власти и местного самоуправления, руководителей и специалистов муниципальных предприятий и организаций в обеспечении надлежащей правовой охраны объектов интеллектуальной собственности на всех уровнях.

В современных условиях к двум традиционным функциям государства в области интеллектуальной собственности: разработке норм внутреннего законодательства и защиты интеллектуальной собственности путем международных договоров – добавляется несколько относительно новых: осуществление координирующей функции в отношении организаций, управляющих авторскими и смежными правами на коллективной основе; стимулирование развитие рынка интеллектуальной собственности; решение проблем социальной защиты творческих работников; стимулирование притока инвестиций в высокотехнологичные сферы производства и т.д. [5-8].

В специальной публикации ВОИС WIPO PUBLICATION № 478 (1998 г.) отмечается, что к числу первоочередных задач, которые необходимо решать при выработке и осуществлении государственной политики в области интеллектуальной собственности, развитии государственного регулирования связанных с ней отношений, могут быть отнесены, в частности, следующие:

1. Создание инфраструктуры для реализации авторских и смежных прав;
2. Совершенствование системы коллективного управления авторскими и смежными правами;
3. Развитие структуры патентного ведомства, ведающего вопросами промышленной собственности и регистрации изобретений, товарных знаков и иных видов объектов интеллектуальной собственности;
4. Расширение межправительственного сотрудничества;
5. Расширение государственной поддержки изобретений и иной творческой деятельности;
6. Совершенствование работы патентных поверенных и иных лиц, содействующих эффективному осуществлению регистрации, охраны и защиты объектов интеллектуальной собственности.

Концепция развития института интеллектуальной собственности крайне важна для Российской Федерации при реализации амбициозных целей формирования экономики лидерства и инноваций, «ухода» от сырьевой модели развития. Реализация политики развития института интеллектуальной собственности позволит превратить интеллектуальное превосходство в технологическое.

Концепция развития института интеллектуальной собственности в Российской Федерации

Формирование концепции развития института интеллектуальной собственности является одним из приоритетных направлений регулирования национальной экономики и построения эффективной инновационной системы. Например, Ю.В. Яковец видит формирование стратегии научно-изобретательского и инновационно-технологического прорыва в реализации следующих действий [1]: в разработке долгосрочной государственной стратегии и соответствующей национальной программы развития интеллектуальной собственности; в повышении эффективности образовательной базы; в создании национальных интеграционных органов межведомственного характера, координирующих деятельность не только по охране и защите интел-

лектуальной собственности, но и по ее коммерциализации, эффективному использованию в интересах повышения конкурентоспособности.

Необходимо отметить, что в Российской Федерации имеется несколько проектов концепции стратегии в области интеллектуальной собственности. Например, проект, подготовленный в соответствии с рекомендациями ВОИС от 2010 г. Федеральным институтом сертификации и оценки ИС; Концепция государственной стратегии РФ в сфере ИС, представленная Координационным советом по ИС. Однако, ни один из проектов не утвержден правительством, хотя в настоящее время государство принимает активное участие в создании и использовании интеллектуального продукта в отраслях, являющихся стратегическими как для экономики, так и для национальной безопасности [9].

Государственная политика в сфере реализации стратегии развития интеллектуальной собственности реализуется через выполнение основ-

Таблица 1
Реализации управленческих функций в государственной политике управления интеллектуальной собственностью

| Основные функции управления | Основные направления деятельности |
|-----------------------------|--|
| Планирование | <ul style="list-style-type: none"> ➤ определения национальных интересов и приоритетов ➤ в области интеллектуальной деятельности и интеллектуальной собственности |
| Организация | <ul style="list-style-type: none"> ➤ создания структур, изучающих спрос на технологии и стимулирующих их передачу и применение; ➤ осуществления государственной регистрации результатов интеллектуальной деятельности; ➤ создания национальной информационной службы с целью сбора, обработки и распространения научной и научно-технической информации |
| Мотивация | <ul style="list-style-type: none"> ➤ стимулирования использования лучших разработок, финансируемых из средств государственного бюджета во всех секторах экономики ➤ содействия развитию технологий через учреждение центров совместных исследований науки и бизнеса при участии государства ➤ поддержки лиц, деятельность которых способствует освоению новой техники и технологии национальной промышленностью и другими сферами экономики; ➤ поощрение обмена научно-техническим персоналом между промышленностью и государственными научными центрами |
| Контроль | <ul style="list-style-type: none"> ➤ осуществления контроля и надзора за реализацией прав государства на результаты интеллектуальной деятельности ➤ защита национальных интересов при осуществлении международного сотрудничества |

рисков, возникающих при создании и использовании результатов интеллектуальной деятельности. Под риском понимается возможность возникновения таких условий, которые приведут к негативным последствиям для всех или отдельных участников

новых управленческих функций: планирования, мотивации, организации и контроля (таблица 1).

Формирование и развитие института интеллектуальной собственности в Российской Федерации необходимо также рассмотреть с точки зрения

реализации проектов, связанных с использованием объектов интеллектуальной собственности. Для построения концепции развития института интеллектуальной собственности нами были проведены выявление и систематизация рисков управления интеллектуальной собственностью (таблица 2) с точки зрения области воздействия (экономические, правовые, организационные риски), этапов

жизненного цикла интеллектуальной собственности (риски этапа создания интеллектуальной собственности, риски этапа защиты интеллектуальной собственности, риски этапа коммерциализации), направленности и горизонту планирования и управления (стратегические, тактические, оперативные риски)³.

Таблица 2
Систематизация рисков управления интеллектуальной собственностью

| Этапы жизненного цикла ИС | Виды рисков | | | |
|---------------------------------|--|--|---|---|
| | Риски на- правленности и горизонта планирования и уровня управ- ления | Экономические | Правовые | Организационные |
| Формирование | Стратегические | Неполнота или неточность информации о динамике технико-экономических показателей, параметрах новой техники и технологии; Отсутствие функциональной методологии создания стратегии ИС | | Восприятие, оторванное от реальной природы национальной экономики и ее способности развиваться в определенном направлении; |
| | Тактические | Дефицит денежных средств Изменение процентных ставок | Значимость предприятия в масштабах России | Отсутствие четкой картины при принятии решений, что может привести к путанице и отсутствию согласованной цели и направления. Отсутствие или недостаток сконцентрированных ресурсов, помогающих направлять процесс. |
| | Оперативные | Криминализация экономики Недобросовестная конкуренция | Отсутствие согласованности с международными обязательствами | Нереалистичная оценка имеющихся возможностей и нереальные намерения в отношении будущего развития |

³ Составлено по результатам выполненной НИР Организационно-методическое и правовое обеспечение управления результатами научно-технической деятельности, принадлежащими Российской Федерации и полученными в рамках выполнения государственных контрактов», шифр «Авиарезультаты-2» (государственному контракту № 15412.17Б9999.18.0002 от 11.08.2015) // Орлова Л.Н., Леонтьева Л.С., Ильин А.Б. Научный отчет по НИР, задача 8 Совершенствование системы управления рисками интеллектуальной собственности РФ в лице Минпромторга России на примере авиапромышленности

| | | | | |
|---|----------------|--|--|--|
| Использование (и правовая охрана) | Стратегические | Риск, связанный с нестабильностью экономического законодательства и текущей экономической ситуации. Разный организационно-правовой и организационно-экономический статус предприятий и организаций Внешнеэкономический риск (возможность введения ограничений на торговлю и поставки, закрытия границ и пр.); | Несогласованность позиций крупных акционеров | Неполнота или неточность информации о финансовом положении и деловой репутации предприятий-участников (возможность неплатежей, банкротств, срывов договорных обязательств). Недостаток адекватных консультаций с заинтересованными сторонами; |
| | Тактические | Изменение системы налогообложения; Риск неблагоприятных социально-политических изменений в стране или регионе; | Сложные механизмы передачи прав на РИД между экономическими субъектами | Отсутствие подотчетности заинтересованным сторонам; Недостаточно активное участие заинтересованных сторон; |
| | Оперативные | Риск отмены льгот; Колебания рыночной конъюнктуры, цен, валютных курсов и др.; Риск штрафов и санкций | | Коллизия интересов заинтересованных лиц, правительственных учреждений, академических кругов и общественности Технологические риски |
| Коммерциализация (и правовая защита) | Стратегические | Неразвитость системы оценки прав на РИД; Блокирование выхода РФ на международные рынки ИС | Сложные механизмы передачи прав на РИД между экономическими субъектами | Отсутствие четкого взаимодействия между субъектами |
| | Тактические | Отсутствие единого механизма ценообразования на РИД; Оценка стоимости прав по стоимости контракта | Отсутствие четкого понимания кто является правообладателем РИД | Устойчивость команды управления; Уровень квалификации команды управления |
| | Оперативные | Риск недооценки стоимости прав | | |

Данные положения и проведенный анализ позволили сформировать авторскую Концепцию развития института интеллектуальной собственности в Российской Федерации. В основе реализации концепции лежит постановка и согласование стратегических и долгосрочных целей развития института интеллектуальной собственности на

макроуровне с основными целями и задачами, стоящими перед каждым отдельным хозяйствующим субъектом на мезо- и микроуровнях. Также концепция предполагает формирование мероприятий, обеспечивающие реализацию целей, и их нормативное, финансовое и информационное обеспечение (таблица 3 [10]).

Таблица 3
 Концепция развития института интеллектуальной собственности в Российской Федерации как базового элемента трансформации процессов повышения конкурентоспособности и устойчивого инновационного развития национальной предпринимательской среды

| Концепция развития института интеллектуальной собственности в Российской Федерации | | | |
|--|--|---|---|
| Основные этапы развития | Стратегическая цель: развитие системы интеллектуальной собственности, поддерживающей инновации и обеспечивающей формирование устойчивых конкурентных преимуществ | | |
| 1. Постановка целей развития | Создание благоприятной среды для творчества проведения исследований и реализации полученных результатов | Передача технологий | Развитие взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти, регулирующих сферу интеллектуальной собственности |
| | | | Информационная поддержка процессов, связанных с созданием, распространением и использованием результатов интеллектуальной деятельности |
| | | | Формирование общественного сознания о необходимости создания результатов интеллектуальной деятельности и их коммерциализации |
| 2. Основные мероприятия, обеспечивающие реализацию целей | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Совершенствование законодательной базы, регулирующей инновационную деятельность и интеллектуальную сферу ➤ Реализация целевых программ ➤ Снижение административных барьеров в части закрепления и использования прав на результаты интеллектуальной деятельности ➤ Развитие системы защиты результатов интеллектуальной деятельности (суды по интеллектуальным правам, борьба с контрафактной продукцией и пиратством) ➤ Расширение государственной поддержки изобретений и иной творческой деятельности (премирование и награждение); ➤ Социальная защита творческих работников (гарантия получения дохода от результатов интеллектуальной деятельности) | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Создание стратегических альянсов в рамках государственно-частного партнерства ➤ Развитие наукоградов, технопарков, бизнес-инкубаторов на территории РФ | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Развитие структуры туры патентного ведомства; ➤ Расширение межправительственного сотрудничества; ➤ Создание специального федерального органа, координирующего деятельность в области интеллектуальной собственности |
| | | | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Развитие системы сотрудничества с регионами Российской Федерации ➤ Увеличение количества центров поддержки технологий на территории РФ |
| | | | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Разработка новых стандартов и программ обучения; ➤ включение в программы высших и средних образовательных учреждений курсов, направленных на формирование экономических, управленческих и правовых компетенций в области интеллектуальной деятельности; ➤ реализация программ повышения квалификации для работников всех сфер экономики в части создания, охраны и защиты интеллектуальной деятельности |

| | | | | |
|---|---|--|---|--|
| <p>3. Выявление основных сфер общества и экономики, нуждающихся в развитии системы интеллектуальной собственности, согласование их целей и задач</p> | <p>Высокотехнологичный сектор экономики</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Создание конкурентных преимуществ за счет инноваций всех типов ➤ Обеспечение и сохранение конкурентоспособности бизнеса ➤ Рост стоимости бизнеса | <p>Машиностроительный и промышленный сектор</p> | <p>Творческий сектор</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Реализация творческого потенциала ➤ Рост стоимости бизнеса | <p>Наука и образование</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Воспроизводство интеллектуального капитала ➤ Сохранение устойчивых позиций в социально-экономическом пространстве |
| <p>4. Нормативное обеспечение процессов</p> | <p>Федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации»;</p> <p>Федеральный закон «Об инновационном центре «Сколково»</p> <p>Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»</p> | <p>Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 4)</p> | <p>Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»,</p> <p>Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике»</p> | |
| | <p>Закон «О государственной поддержке инновационной деятельности в Российской Федерации»</p> | <p>Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 4)</p> | | |
| <p>5. Финансовое и информационное обеспечение процессов</p> | <p>Экономическое регулирование (таможенное регулирование, льготное налогообложение, прямое финансирование и кредитование)</p> | <p>Целевые программы развития на уровне государства и на уровне регионов</p> | <p>Создание и развитие федерального инновационного фонда и венчурных фондов</p> | <p>Создание «банка идей»</p> |

О необходимости повышения профессиональных компетенций в области управления интеллектуальной деятельностью

Одной из проблем реализации стратегии развития интеллектуальной собственностью является слабое взаимодействие органов исполнительной власти со специальными ведомствами, организующими процессы охраны и защиты интеллектуальной собственности. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления с Роспатентом носит несистемный характер: распределение финансовых ресурсов осуществляется в отрыве от интеллектуального сектора, эксперты Федеральной службы по интеллектуальной собственности (Роспатента) не привлекаются для разработки стратегических планов развития.

По данным Федеральной службы по интеллектуальной собственности (Роспатент), взаимодействие и сотрудничество в области охраны, защиты и развития интеллектуальной собственности осуществляется следующим образом: Роспатент взаимодействует с федеральными органами исполнительной, судебной власти и иными органами власти по вопросам предоставления сведений относительно объектов интеллектуальной собственности, сведения и документов о распоряжении правами на объекты интеллектуальной собственности (Правительство РФ, Минобрнауки России, Минфин РФ, Минэкономразвития РФ и т.д.); предоставления справок относительно существенных признаков объекта интеллектуальной собственности (степень сходства, объем правовой охраны) (ФАС России, ФНС России, ФТС России); предоставления сведений о распоряжении правами на объекты интеллектуальной собственности, наложения и снятия ареста на объекты интеллектуальной собственности (ФССП России, прокуратура, суды).

Что касается взаимодействия Роспатента с регионами, то в рамках развития региональной политики в части интеллектуальной собственности, то в настоящее время осуществляется сотрудничество с 47 опорными региональными организациями в 37 регионах России⁴ (Федеральный округ – Москва, Белгородская область, Брянская область, Воронежская, Калужская, Костромская, Липецкая, Орловская, Рязанская, Тамбовская, Тверская, Тульская области; Южный округ – Астраханская и Волгоградская области; Северо-Западный округ – Санкт-Петербург, Республика Карелия, Республика

Коми, Архангельская и Калининградские области; Дальневосточный округ – Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Амурская и Сахалинская Области; Сибирский округ – Республика Бурятия, Алтайский край, Забайкальский край, Новосибирская и Томская области; Уральский округ – Свердловская область, Тюменская область; Приволжский округ – Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Чувашская республика, Кировская, Нижегородская, Ульяновская, Самарская области; Северо-Кавказский округ – Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Ставропольский край; Крымский округ – город федерального значения Севастополь. Также по всем федеральным округам создаются центры поддержки технологий и инноваций, основными задачами которых являются обеспечение доступа к специализированным базам данных и наращивание инновационного потенциала всех участников экономических процессов (рисунок 2).

Однако, на наш взгляд, такого взаимодействия недостаточно, и в рамках реализации основных положений Меморандума о взаимопонимании по созданию Центров поддержки технологий и инноваций в Российской Федерации между Роспатентом и Всемирной организацией интеллектуальной собственности (ВОИС) существует объективная необходимость заключения договоров о сотрудничестве и создание Центров поддержки технологий и инноваций в каждом регионе.

Также, с целью решения важных задач по повышению экономических, управленческих и правовых компетенций в области интеллектуальной деятельности необходима разработка новых стандартов и программ обучения:

- ▶ включение в программы высших и средних образовательных учреждений курсов, направленных на формирование экономических, управленческих и правовых компетенций в области интеллектуальной деятельности;
- ▶ реализация программ повышения квалификации для работников всех сфер экономики в части создания, охраны и защиты объектов интеллектуальной деятельности.

Одна из таких программ разработана и реализуется на базе Федерального бюджетного учреждения «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации». Программа повышения квалификации «Интеллектуальная собственность как стратегический ресурс инновационного развития региона» рассчитана на служащих органов государственной власти и местного самоуправления, руководителей и специалистов муниципальных предприятий и организаций.

⁴ Федеральная служба по интеллектуальной собственности (Роспатент) // [Электронный ресурс] URL: <http://www.rupto.ru/>.

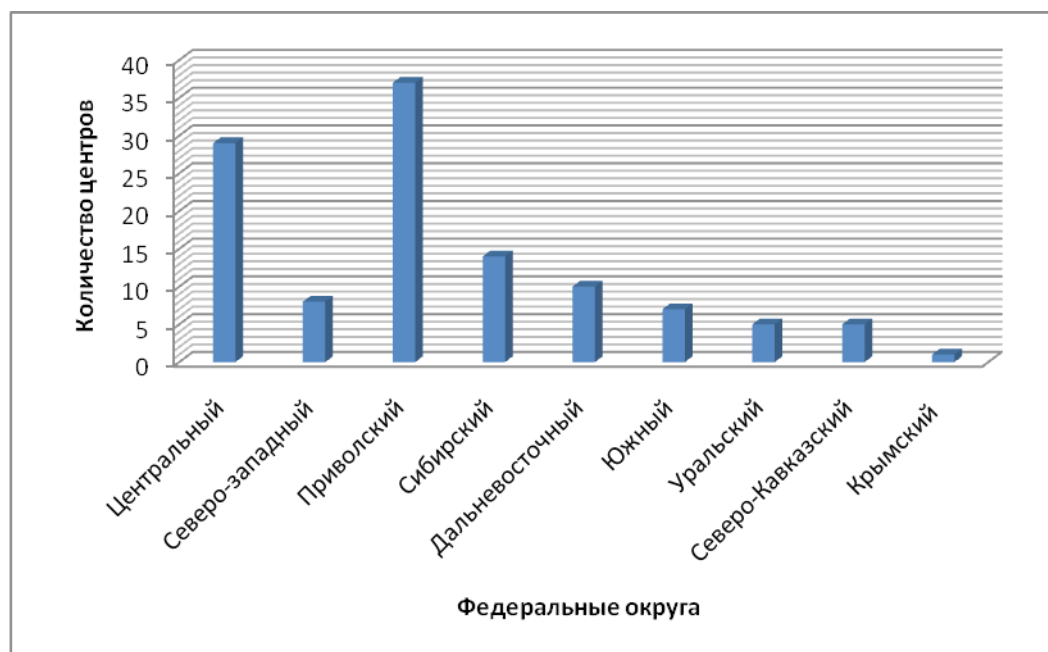


Рис. 2. Количество центров поддержки технологий и инноваций по федеральным округам РФ⁵

Целью данной образовательной программы является повышение экономико-правовой культуры в сфере управления объектами интеллектуальной собственности как источника стратегического развития региона, формирование профессиональных управленческих компетенций служащих органов государственной власти и местного самоуправления, реализующих политику инновационного развития регионов.

В рамках освоения образовательной программы реализуются основные задачи курса, связанные с формированием и развитием профессиональных управленческих навыков, а именно

- › идентификация и описание конкретных требований к управленческим компетенциям с учетом специфики развития и потребности региона;

- › формирование и развитие навыков управленческого воздействия на субъекты и объекты региональных экономических систем, развивающихся с использованием объектов интеллектуальной собственности;
- › формирование и развитие навыков управления правами на результаты интеллектуальной деятельности в инновационной среде;
- › формирование и развитие навыков принятия и реализации стратегических управленческих решений с использованием интеллектуальных ресурсов для формирования конкретных конкурентных преимуществ и обеспечения устойчивого инновационного развития экономики территории.

Структурная схема образовательной программы представлена на рисунке 2.

⁵ Материалы официального сайта ФГБУ «Федеральный институт промышленной собственности». [Электронный ресурс]. – Режим доступа URL: <http://www1.fips.ru>.

**Интеллектуальная собственность как стратегический ресурс
инновационного развития региона**

Цель: повышение экономико-правовой культуры в сфере управления объектами интеллектуальной собственности как источника стратегического развития региона, формирование профессиональных управленческих компетенций служащих органов государственной власти и местного самоуправления, реализующих политику инновационного развития регионов.

Компетенции, формируемы в результате освоения программы

Правовые

Экономические

Управленческие

Знать:

- сущность интеллектуальной собственности как экономически-правовой категории;
- международные акты и международные организации в сфере охраны интеллектуальной собственности;
- основы формирования конкурентных преимуществ экономических субъектов (регионов) за счет использования интеллектуальной собственности;
- тенденции и особенности инновационного развития экономических субъектов (регионов).
- предпосылки и процессы становления экономики инноваций, методики оценки инновационного потенциала экономических субъектов;
- теоретические и методические основы разработки стратегии управления интеллектуальной собственностью;

Уметь:

- разрабатывать практические механизмы управления интеллектуальной собственностью, являющейся основой повышения конкурентоспособности экономических систем разных уровней, обеспечивающей инновационное развитие национальной экономики;

Владеть навыками:

- разработки стратегии и тактики управления интеллектуальной собственностью во взаимосвязи с общей стратегией развития национальной, региональной и муниципальной экономики;
- формирования программ комплексного развития региона через развитие института интеллектуальной собственности;
- формирования программ коммерческого использования объектов интеллектуальной собственности в экономической деятельности.

ПРАВОВОЙ БЛОК
**Интеллектуальная
собственность: экономико-
правовая сущность.**

Проблемы развития института ИС в РФ.
Роль ИС в формировании конкурентных преимуществ страны и региона.
Понятие и структура ИС. Закономерности создания ИС в качестве охраняемых результатов интеллектуальной деятельности.
Международное и национальное законодательство в сфере ИС. Государственная политика в сфере реализации стратегии развития ИС.

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ БЛОК
**Интеллектуальная
собственность в
инновационном процессе.**

Инновационный процесс: формирование, оценка, развитие. Оценка инновационной активности экономических субъектов микро-, мезо- и макроуровня. Инновационный потенциал региона и прогнозирование тенденций его изменений.
Государственное регулирование инновационной деятельности. Региональное законодательство в сфере инновационной деятельности и интеллектуальной собственности. Особенности использования объектов ИС в инновационном процессе.

УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ БЛОК

**Стратегия развития института интеллектуальной
собственности на микро, мезо- и макроуровнях.**

Стратегии управления ИС. Основные принципы разработки стратегии развития института ИС на международном и национальном уровнях. Построение системы управления ИС на стратегическом, тактическом и оперативном уровнях. Формализация системы управления ИС. Показатели и параметры системы управления ИС. Согласование стратегии развития института ИС со стратегией инновационного развития РФ.

**Механизмы управления интеллектуальной
собственностью на региональном уровне.**

Механизмы управления ИС. Реализация основных функций менеджмента при управлении ИС на региональном уровне. Риски управления ИС на региональном уровне.

**Механизмы развития региональной
институциональной инфраструктуры,
обеспечивающей процессы реализации стратегии
управления интеллектуальной собственностью в РФ.**
Интеграции бизнеса, государства и образования в сфере интеллектуальной деятельности. Информационная поддержка процессов, связанных с созданием, распространением и использованием результатов интеллектуальной деятельности. Развитие системы сотрудничества Роспатента с регионами Российской Федерации. Система подготовки специалистов и переподготовки управляющих кадров в области интеллектуальной собственности.

Заключение

Разработанная и представленная в рамках данной статьи концепция развития института интеллектуальной собственности предполагает совершенствование законодательной базы, регулирующей инновационную деятельность и интеллектуальную сферу; развитие системы защиты результатов интеллектуальной деятельности; расширение государственной поддержки изобретений и иной творческой деятельности и других мероприятий,

реализацию образовательных программ, направленных на повышение профессиональных компетенций в области интеллектуальной деятельности. В совокупности эти мероприятия должны определять согласованные действия государства, бизнеса и образования в процессе создания и продвижения инноваций, проведения политики реализации инновационного потенциала экономических систем всех уровней, развитие экономико-правовой культуры в сфере интеллектуальной собственности.

Литература

1. Яковец Ю.В. Закономерности, парадоксы и перспективы мирового, евразийского и российского рынков интеллектуальной собственности // Тенденции и перспективы развития мирового, евразийского и российского рынков интеллектуальной собственности / Под ред. Ю.В. Яковца. – М.: Институт экономических стратегий, Международный институт Питирима Сорокина – Николая Кондратьева. – 2013. – С. 4–18.
2. Леонтьев Б.Б. Источники интеллектуальной собственности // Тенденции и перспективы развития мирового, евразийского и российского рынков интеллектуальной собственности / Под ред. Ю.В. Яковца. – М.: Институт экономических стратегий, Международный институт Питирима Сорокина – Николая Кондратьева. – 2013. – С. 19–25.
3. Косоуров В. Интеллект как собственность // Российская Федерация сегодня, 2015. – № 05. [Электронный ресурс] URL: <http://www.russia-today.ru/article.php?i=1346>
4. Близнец И.А. Государственное регулирование интеллектуальной собственности. Правовые аспекты и необходимость // Авторское право и смежные права. – 2014. – № 10. – С. 4–15.
5. Леонтьев Б.Б., Алексеев В.И. Инновационная экономика: механизмы решения приоритетных проблем качества инноваций. обсуждаем проект «Основных положений долгосрочной государственной стратегии в области интеллектуальной собственности» // Инновации, 2013. – № 9 (179). – С. 50–58.
6. Абрамов В.Л. Интеллектуальная собственность как ключевой фактор повышения конкурентоспособности государств-членов таможенного союза и ЕЭП // Россия в ВТО: проблемы национальной конкурентоспособности и стимулирования российского экспорта. Аналитические материалы, 2014. – С. 43–49.
7. Абрамов В.Л. Развитие институтов интеллектуальной собственности как фактор повышения конкурентоспособности евразийского экономического союза // Евразийский Союз: вопросы международных отношений, 2014. – № 1-2 (6-7). – С. 102–112.
8. Ильин, А.Б. Необходимость создания институциональных структур по активизации интеллектуальной деятельности // Модель менеджмента для экономики, основанной на знаниях. VI Международная научно-практическая конференция: сборник статей. Том I. – Москва, МЭСИ, 2014. – С. 100–104.
9. Леонтьева Л.С. Организационная культура: региональный аспект. Монография / Л.С. Леонтьева. Моск. междунар. высш. шк. бизнеса «МИРБИС» (Институт), Ин-т гос. и муницип. упр. МУБиНТ. Москва, 2004. – 240 с.
10. Орлова Л.Н. К вопросу о развитии института интеллектуальной собственности в России // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2015. – № 6. – С. 233–236.

ON THE NEED FOR ECONOMIC, MANAGEMENT, AND LEGAL CAPACITY BUILDING IN THE FIELD OF INTELLECTUAL ACTIVITIES

*Leont'eva L., Orlova L.*⁶

Keywords: *intellectual property, innovative economy, competitiveness, development strategy, regional economy, professional competences.*

⁶ *Lidiia Leont'eva*, Doctor of Science in Economics, Professor at the Department of Intellectual Property Management, Plekhanov Russian University of Economics, Russian Federation, Moscow.
E-mail: lldom@mail.ru

Liubov' Orlova, Ph.D. in Economics, Associate Professor at the Department of Intellectual Property Management, Plekhanov Russian University of Economics, Russian Federation, Moscow.
E-mail: Orlova.LN@rea.ru

Abstract. *In the next decades the maximum stable vector of economic development will be characteristic for those countries where a flexible system of intellectual property, with clear mechanisms of protection and raising the motivation of the creators of intellectual products, has been set up and efficiently operates.*

The problems of development of the institution of intellectual property in the Russian Federation are often, in addition to objective legal ones, of subjective cognitive nature, i. e., lack of understanding and certain knowledge about the role of intellectual property and its importance for the national innovative business environment, about the opportunities of using intellectual property by the society, public institutions, business, organisations in the scientific and educational sphere.

The paper considers debatable issues of shaping the strategy of development of the institution of intellectual property and possibilities for professional capacity building for heads of public authorities and local self-government bodies in the field of intellectual activities through carrying out vocational retraining and advanced training programmes.

DOI: **10.21681/2226-0692-2016-3-31-43**

References

1. Iakovets Iu.V. Zakonomernosti, paradoksy i perspektivy mirovogo, evraziiskogo i rossiiskogo rynkov intellektual'noi sobstvennosti, Tendentsii i perspektivy razvitiia mirovogo, evraziiskogo i rossiiskogo rynkov intellektual'noi sobstvennosti, pod red. Iu.V. Iakovtisa, M.: Institut ekonomicheskikh strategii, Mezhdunarodnyi institut Pitirima Sorokina - Nikolaia Kondrat'eva, 2013, pp. 4-18.
2. Leont'ev B.B. Istochniki intellektual'noi sobstvennosti, Tendentsii i perspektivy razvitiia mirovogo, evraziiskogo i rossiiskogo rynkov intellektual'noi sobstvennosti, pod red. Iu.V. Iakovtisa, M.: Institut ekonomicheskikh strategii, Mezhdunarodnyi institut Pitirima Sorokina - Nikolaia Kondrat'eva, 2013, pp. 19-25.
3. Kosourov V. Intellekt kak sobstvennost', Rossiiskaia Federatsiia segodnia, 2015, No. 05. [Elektronnyi resurs] URL: <http://www.russia-today.ru/article.php?i=1346>
4. Bliznets I.A. Gosudarstvennoe regulirovanie intellektual'noi sobstvennosti. Pravovye aspekty i neobkhodimost', Avtorskoe pravo i smezhnye prava, 2014, No. 10, pp. 4-15.
5. Leont'ev B.B., Alekseev V.I. Innovatsionnaia ekonomika: mekhanizmy resheniia prioritetnykh problem kachestva innovatsii. Obsuzhdaem proekt «Osnovnykh polozhenii dolgosrochnoi gosudarstvennoi strategii v oblasti intellektual'noi sobstvennosti», Innovatsii, 2013, No. 9 (179), pp. 50-58.
6. Abramov V.L. Intellektual'naia sobstvennost' kak kliuchевой faktor povysheniia konkurentosposobnosti gosudarstv-chlenov tamozhennogo soiuzi i EEP, Rossiia v VTO: problemy natsional'noi konkurentosposobnosti i stimulirovaniia rossiiskogo eksporta. Analiticheskie materialy, 2014, pp. 43-49.
7. Abramov V.L. Razvitie institutov intellektual'noi sobstvennosti kak faktor povysheniia konkurentosposobnosti evraziiskogo ekonomicheskogo soiuzi, Evraziiskii Soiuz: voprosy mezhdunarodnykh otnoshenii, 2014, No. 1-2 (6-7), pp. 102-112.
8. Il'in A.B. Neobkhodimost' sozdaniia institutsional'nykh struktur po aktivizatsii intellektual'noi deiatel'nosti, Model' menedzhmenta dlia ekonomiki, osnovannoi na znaniakh. VI Mezhdunarodnaia nauchno-prakticheskaiia konferentsiia: sbornik statei, Tom I, Moskva, MESI, 2014, pp. 100-104.
9. Leont'eva L.S. Organizatsionnaia kul'tura: regional'nyi aspekt. Monografiia, L.S. Leont'eva, Mosk. mezhdunar. vyssh. shk. biznesa «MIRBIS» (Institut), In-t gos. i munitsip. upr. MUBiNT, Moskva, 2004, 240 pp.
10. Orlova L.N. K voprosu o razvitiu instituta intellektual'noi sobstvennosti v Rossii, Biznes v zakone. Ekonomiko-iuridicheskii zhurnal, 2015, No. 6, pp. 233-236.



Мониторинг особенностей экстремизма в молодежной среде в Российской Федерации

Демидова-Петрова Е. В.¹

Ключевые слова: экстремизм, экстремизм в молодежной среде, национализм, расизм, фашизм, ксенофобия, экстремистское поведение молодежи, экстремистская организация.

Аннотация. Целью настоящей статьи является рассмотрение особенностей экстремизма в молодежной среде в Российской Федерации. В основу написания данной статьи легли общенаучные методы познания: системный анализ, обобщение, аналогия, системный подход. Отмечено, что анализируя такое социально негативное явление, как молодежный экстремизм, исследователи сталкиваются с рядом проблем. Одной из самых острых являются серьезные противоречия и отсутствие консенсуса при выработке теоретического определения «экстремизм». Трудности возникают исходя из особенностей, сложности, важности и актуальности рассматриваемого феномена. Автором изложена собственная точка зрения на определение экстремизма в молодежной среде.

DOI: 10.21681/2226-0692-2016-3-44-49

В российских научно-публицистических источниках последних лет, в средствах массовой информации уделяется много внимания проблемам распространения экстремизма в молодежной среде. В теоретическом аспекте важно понять специфику проявления экстремистского поведения у молодых людей разного возраста в различных условиях, областях их обитания, существования. В прикладном отношении необходимо уяснить природу и источники формирования экстремистского сознания в умах молодежи, выявить наиболее опасные формы трансформации психодинамики детей, молодых людей под влиянием внешних факторов и личностных механизмов, свойств, возрастных особенностей [1, с. 55].

Озабоченность молодежным экстремизмом со стороны органов власти, общества, родителей, учителей, врачей вызваны целым рядом обстоятельств. Среди обстоятельств объективной природы, первое место занимает сам несомненный факт роста проявлений экстремизма в международной и российской молодежной среде. Заметно возрастает протестная компонента поведения молодежи, маргинальной молодежных движений и действий. Наблюдения свидетельствуют, что молодежная протестность приобретает полукриминальный характер, проявляется в форме криминального инфантилизма широких слоев современной молодежи. Подобного рода явления создают питательную среду для перерождения кажущихся относительно малоопасными игровых форм отклоняющегося от

норм поведения в последующий агрессивный экстремизм [1, с. 55, 56].

Экстремизм угрожает стабильному существованию всего социума, однако особенно опасен в молодежной среде. Молодежный экстремизм является производным от взрослого, при этом имеет некоторые существенные отличия: он стихийен; менее организован; за редким исключением, неглубок идеологически. Молодые экстремисты менее склонны к компромиссам в какой бы то ни было форме, в то время как подавляющая часть взрослых политических экстремистов при наступлении критических условий может отчасти изменять свою политическую позицию и договариваться с более сильным противником [2, с. 24].

Как правило, молодые экстремисты еще не имеют достаточного опыта для «полноценного» проведения своих акций. Многие экстремистские действия, проводимые молодежью, оказываются на редкость неэффективными и безрезультатными. Однако сами по себе они более активны, жестоки и резки, чем у старших и более опытных. Отчасти это можно объяснить тем, что в силу своего возраста молодежь, в отличие от взрослых, менее склонна бояться тюремного заключения и смерти, физических травм, поэтому готова на самые рискованные действия². Многих из молодых экстремистов невозможно преследовать по закону в связи с их малолетним возрастом.

² Сериков А.В. Молодежный экстремизм в современной России: динамика и отражение в общественном мнении студентов. – Ростов-н/Д, 2005. – С. 228.

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

Экономические трудности, а также кризис прежних ценностей и норм создают благоприятную почву для распространения экстремизма в молодежной среде. Особую тревогу вызывает ситуация в национальных республиках, где социально-экономические проблемы молодежи тесно переплетаются с кризисом идентичности, который находит свое отражение в распространении радикальных политических и религиозных взглядов.

Особо следует отметить, что проблема экстремизма, в том числе и молодежного, довольно сложна и противоречива. Она располагается в междисциплинарной области научного познания.

Анализируя молодежный экстремизм, исследователи сталкиваются с рядом проблем. Одной из самых острых являются серьезные противоречия и отсутствие консенсуса при выработке теоретического определения «экстремизм» [2, с. 18]. Трудности возникают исходя из особенности, сложности, важности и актуальности рассматриваемого феномена.

Проявление религиозного и других видов экстремизма в молодежной среде на современном этапе, приобретая очень большие масштабы, имеющие опасные последствия для будущего страны, превращается в одну из угроз национальной безопасности России. Эта проблема все чаще становится главной темой на заседаниях органов государственной власти различного уровня.

Членами экстремистских группировок становятся, как правило, молодые люди в возрасте 14–25 лет. Большинство из них учатся в вузах и средних специальных профессиональных учреждениях. Отдельными оппозиционными общественными объединениями предпринимаются шаги по созданию молодежных военизированных формирований, незаконному приобретению оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ. Определенную лепту в это, в том числе и финансовую, привносят различные неправительственные организации, активно ведущие поиск adeptов для реализации своих целей через молодежь. Наблюдается процесс втягивания в экстремистскую деятельность неформальных молодежных объединений и организаций (футбольных фанатов, байкеров и др.), деятельность которых ранее не носила экстремистский характер. Одновременно отмечается рост числа противоправных акций, совершаемых членами неформальных молодежных группировок националистического толка и радикальной политической направленности, а также расширение масштабов антиобщественных выступлений молодежных объединений.

Особую тревогу вызывают преступления насильственного характера со стороны молодежи и подростков в отношении иностранных граждан на

почве национальной, расовой и религиозной вражды³.

Активизация молодежного экстремизма в настоящее время представляет серьезную опасность для российского общества, она должна быть глубоко и всесторонне изучена как явление, требующее общественного, социально-правового, административно-управленческого и социокультурного противодействия.

Формирование первого поколения новой России происходило в основном в условиях негативной социально-экономической ситуации 90-х гг. XX в., что создало предпосылки маргинализации значительной части молодежи, девиации ее поведения, включая экстремизм⁴.

В моменты значительных потрясений и переделов, периодически возникающих в процессе развития любого общества, с которыми связаны существенные деформации условий и образа жизни людей, внезапно образующийся вакуум ценностей, изменения материальных показателей, неясность жизненных перспектив и неизбежное обострение противоречий, экстремизм становится одной из трудно изживаемых и наиболее опасных характеристик общественного бытия.

Развитие молодежного экстремизма представляет особую опасность, потому что это связано с недостаточной социальной адаптацией и развитием асоциальных установок в групповом сознании молодого поколения, что влияет на ценности, предпочтительные образцы поведения, оценки социального взаимодействия — то есть в широком смысле связано с социальной и политической культурой российского общества в ее проективном сознании⁵.

Чтобы получить целостную картину проблемы экстремизма в молодежной среде, необходимо продвигаться к более точному определению этого феномена, рассматривая его как тип девиантного поведения и определяя предпосылки и возможные векторы изменения экстремистского поведения молодежи.

Следует обратить внимание на аксиоматичность положения о том, что молодежь — это будущее нации и государства, фундамент их развития, и ее подверженность идеям экстремизма не может не вызывать беспокойства общества в целом, ставя своим существованием и проявлениями под

³ Демидов Ю.Н. Проблемы совершенствования борьбы с терроризмом и экстремизмом. Преступность и проблемы борьбы с ней. — М., 2007. — С. 211, 212.

⁴ Экстремизм: социальные, правовые и криминологические проблемы / под ред. А.И. Долговой. — М., 2010. — С. 14.

⁵ Долгова А.И., Гуськов А.Я., Чуганов Н.Г. Проблемы правового регулирования борьбы с экстремизмом и правоприменительной практики. — М., 2010.

угрозу национальную безопасность России⁶. Молодежь с ее максимализмом, как правило, бесцельной и неконтролируемой энергией представляет собой наилучшую питательную среду для политического и уголовного экстремизма, а особенно, если учитывать слабую развитость социальной инфраструктуры, массовую неудовлетворенность молодых людей своим материальным положением, некоторую ограниченность в самореализации и развитии, неспособность критически оценивать содержание информации в средствах массовых коммуникаций (СМК), касающейся вопросов экстремизма, несформированность нравственных и моральных ценностей.

А.Т. Сиоридзе считает, что актуальность проблемы экстремизма в молодежной среде определяется не только его опасностью для общественного порядка, но и тем, что данное преступное явление имеет свойство перерастать в более серьезные преступления, такие, как терроризм, убийство, причинение тяжких телесных повреждений, массовые беспорядки⁷. Несмотря на то, что данная точка зрения была высказана автором несколько лет назад, однако острота ее не утрачивается, а наоборот, с течением времени актуальность ее становится только выше.

Ю.П. Сентюрин отмечает: «Обычно молодые экстремисты склонны группироваться вокруг какой-нибудь известной группировки, причем сначала молодой человек, пришедший в организацию такого рода, может и не являться экстремистом, он становится им постепенно, посредством вовлечения в ее деятельность и постепенного усваивания соответствующей идеологии»⁸.

Е.О. Кубякин указывает на то, что молодежный экстремизм представляет собой социальное явление, свидетельствующее о наличии дисфункциональности в обществе, нарушениях в процессах социализации и социального развития молодежи. Очевидно, что под влиянием ряда субъективных и объективных факторов происходит отклонение экстремальных типов сознания молодежи и перерастание их в экстремистские установки. Данный социально-возрастной процесс универсален, в той или иной мере наличествует даже в экономически развитых странах, а в России проявляется особенно остро [2, с. 25].

Ключевыми понятиями рассмотрения проблемы экстремизма в молодежной среде выступают следующие категории: негативная этническая иден-

тичность, межнациональная напряженность, нетерпимость, национализм, расизм, шовинизм, фашизм, ксенофобия. Бесконтрольное развитие каждой из них может привести к самым трагическим последствиям.

Важным проявлением молодежного экстремизма как социокультурного феномена выступает нетерпимость (интолерантность). Исследуемые лица крайне бескомпромиссно проводят границы между «своими» и «чужими» в обществе, воинствующе нетерпимы к членам общества, принадлежащим к «чуждым» социальным группам, исповедующим иные политические взгляды, экономические, эстетические, моральные, религиозные идеи, имеющим другой цвет кожи или этническую принадлежность.

В идеологическом плане молодежный экстремизм отрицает всякое инакомыслие, пытается жестко утверждать собственную систему политических, идеологических или религиозных взглядов, навязывает их оппонентам любой ценой. Аргументируя свои взгляды, лидеры молодежных экстремистских организаций и движений обращаются не к разуму, а к чувствам и предрассудкам людей. Крайняя идеологизация экстремистских действий создает особый тип экстремистов, склонных к самовозбуждению, потере контроля над своим поведением, готовых на любые акции. Сторонники экстремистской идеологии могут быть настолько одержимы сознанием правоты и законности, предъявляемых ими требований, что вольно или невольно подгоняют многообразие жизненных ситуаций и процессов к видению мира через призму этой идеологии⁹. Исторические прецеденты достижения целей непопулярными средствами позволяют лидерам экстремизма создавать аналогичные прецеденты, надеясь, что история их оправдает.

В области культуры молодежный экстремизм проявляется в пропаганде насилия, жестокости, цинизма; уничтожении исторических памятников, предметов старины, являющихся национальным достоянием, и иных крайних действиях.

В настоящее время при некоторых внешне, на первый взгляд, благоприятных статистических тенденциях криминальная активность подростков гораздо выше, чем у взрослых, а совершаемые ими общественно опасные деяния все чаще принимают форму жестких и корыстных посягательств¹⁰.

Это дает основание констатировать тот факт, что в России в настоящий момент имеет место достаточно сильная концентрация криминогенных факторов, что открывает дорогу, к сожалению, к

⁶ Там же.

⁷ Сиоридзе А.Т. Групповой молодежный экстремизм (криминологическое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2007. — С. 4.

⁸ Сентюрин Ю.П. Национал-экстремистские молодежные организации: история и современность. — Н. Новгород, 2007. — С. 114.

⁹ Бирюков В.В. Опасность экстремизма и возможности уголовно-правовых мер борьбы с ним // Адвокат. — 2007. — № 9.

¹⁰ Бааль Н.Б. Политический экстремизм молодежи как острейшая проблема современной России // Российский следователь. — 2007. — № 7. — С. 26.

максимально высокой степени криминализации общества. В связи с учетом тесной зависимости уровня преступности молодежи от положения дел в обществе и от качества мер противодействия ей, любого непосредственного или опосредованного ухудшения условий жизни и воспитания подрастающего поколения и (или) условий правоохранительной деятельности в ближайшей перспективе можно ожидать дальнейшего нарастания противоправных деяний среди молодых людей, в том числе особо опасных, таких, как экстремизм, терроризм.

Экстремизм в поведении человека и социальных групп — явление, свойственное каждой исторической эпохе, не поддающееся, вероятно, полному искоренению. Но степень и острота проявления экстремистских настроений обусловлена социальными и экономическими трансформациями, ослаблением уровня целостности общества.

Экстремистское поведение молодежи — одна из наиболее актуальных социально-политических проблем. Состояние, уровень, динамика деятельности молодежных группировок экстремистской направленности в России широко обсуждаются средствами массовой информации и в специальной литературе, выпускаются аналитические сборники¹¹.

Молодежный экстремизм как явление последних десятилетий, выражающееся в пренебрежении к действующим в обществе нормам поведения или в отрицании их, можно рассматривать с различных позиций. Молодежь во все времена была подвержена радикальным настроениям. В силу возрастных ее свойств даже в относительно спокойные в политическом и экономическом плане времена количество агрессивных настроенных людей среди молодежи всегда выше, чем среди остального населения.

Необходимо отметить, что актуальной с точки зрения изучения тенденций развития современного молодежного экстремизма сохраняется концепция «молодежной субкультуры». Современный и постсоветский мир стал полем деятельности новой разновидности антисистемной и внепарламентской политической оппозиции — молодежной субкультуры или контркультуры. Отдельные молодежные субкультуры определяются как экстремистские, если их агенты используют любые формы и средства политического насилия в целях реализации собственной политической субъектности в отношении государственных институтов или любых субъектов поли-

тической власти. Важным каналом кадрового пополнения молодежного экстремизма можно считать формирование среди неформальных молодежных движений «контркультурной оппозиции» левого и правого спектра. Контркультура связана с молодежными движениями протеста и экстремистскими молодежными движениями¹². Американский социолог Р. Браунгард полагает, что «проявления экстремизма в субкультурной активности молодежи обусловлены интер- и интрагенерационными конфликтами конкурирующих поколений, представляющих спектр политических ориентаций лево- и правозэкстремистского толка, выступающих с интенсивными требованиями социальных изменений»¹³. Развивая данную концептуальную установку в духе постмодернизма, английский социолог Д. Эпстейн отмечает, что парадоксальность социального бытия и сознания современной молодежи сформировали в молодежной субкультуре разветвленную сеть, как ультралевых, так и крайне правых движений¹⁴. Отличительной чертой «постмодернистской волны» неформальных движений среди российской молодежи становится тенденция к интеграции контркультурных, эпатажно-агрессивных групп «классического неформалитета» в единую «неформальную систему», не только сохранившую, но в значительной мере усилившую протестный потенциал субкультурных групп эпохи перестройки.

Молодежные экстремистские организации объединяют следующие черты: главная задача — строительство русского национального государства; наилучшей формой государственного устройства большинство из них считает диктатуру; нетерпимость к людям нерусской национальности; большинство экстремистских организаций используют в своей деятельности шовинистическую и религиозную атрибутику и символику; основными видами их деятельности являются насаждение партийной идеологии, распространение партийной литературы, участие в митингах, шествиях и пикетах, в том числе несанкционированных. С целью привлечения радикально настроенной молодежи в свои ряды они совершают показательные хулиганские и антиобщественные акции в отношении идеологических противников с последующим их освещением в средствах массовой информации (СМИ), используют «граффити» на стенах зданий администраций с оскорбительным содержанием в адрес органов вла-

¹¹ Шегорцов А.А. Как рождается экстремизм молодежи. — М., 1990;

Козлов А.А. Молодежный экстремизм. — СПб., 1996;
Ентелис Г.С., Щипанова Г.Д. Протестный потенциал российской молодежи. — М., 1999;

Чупров В.И., Зубок Ю.А., Уильямс К. Молодежь в обществе риска. — М., 2001.

¹² Бааль Н.Б. Молодежные экстремистские организации в постсоветской России // Актуальные проблемы теории и истории государства и права. — 2007. — № 11. — С. 7.

¹³ Williamoutwaite W., Bottomore T., The Twentieth Century Social Thought. — London, 1994. — P. 722.

¹⁴ Epstein J. Youth Culture: Identity in a Postmodern World. — Oxford, 1998. — P. 7.

сти и Президента России, ведут активную пропагандистскую работу в вузах и в маленьких провинциальных промышленных городках [3].

Следует обратить особое внимание, что большинство молодежных экстремистских группировок носят неформальный характер. Это связано с тем, что организации не стремятся получить статус юридического лица и, таким образом, в отношении них сложно применить действующее законодательство органам государственной власти, в том числе и правоохранительным органам.

Многие из официально зарегистрированных объединений не имеют контактных телефонов, фактического места нахождения, а в своем составе содержат одного-двух действующих лиц, как правило, лидеров. Для участия в массовых мероприятиях, акциях, митингах, пикетах и оказания помощи в предвыборных кампаниях лидеры указанных организаций привлекают молодежь за материальное вознаграждение (НБП, «Свобода» и др.)¹⁵.

Отсутствие региональных отделений молодежных экстремистских организаций не исключает наличия представителей указанных объединений в ряде городов России.

Численность указанных объединений в среднем составляет от 6 до 20 человек, их большая часть сконцентрирована в областных центрах.

В научных исследованиях широкое распространение получила типология экстремизма, в основе которой находятся цели и мотивы насильственных проявлений, идеологическая платформа, на которой базируется деятельность его субъектов. Соответственно, выделяют: криминальный экстремизм; экстремизм, совершаемый по психологическим мотивам и на основе религиозного фанатизма; военный экстремизм; политический и национальный экстремизм¹⁶.

Кризисные процессы в разных сферах общественной жизни, обостряя имеющиеся противоречия, порождают криминализацию не только в сферах рыночного хозяйства, но интенсивно проникают в политику, деформируют систему власти, усиливают политическую девиантность значительных слоев населения, охваченных процессами люмпенизации и маргинализации, что и создает объективные предпосылки преступной и экстремистской деятельности молодежи.

Криминальный экстремизм сегодня проявляется более в правовой сфере посредством вовлечения молодежи в организованную преступность, противоправную деятельность, акты вандализма и

нарушения социокультурных устоев жизни общества. В меньшей мере конфликт молодого поколения связан с системой власти, что выразилось в формах жесткого политического протеста или политического экстремизма. Тем не менее, среди молодежи имеют распространение такие формы политического протеста, как протестная активность на митингах, демонстрациях, бойкотах, устраиваемых неформальными, политизированными группами¹⁷. Необходимо отметить, что контингент несовершеннолетних преступников отличается более остро выраженными особенностями подросткового возраста: недостаточная зрелость мышления и сознания, повышенная эмоциональная возбудимость, легко переходящая в агрессию, повышенная потребность в самоутверждении любыми средствами, инстинкты подражания.

Большинство преступлений экстремистского характера совершается несовершеннолетними в составе группы [4, с. 227], что является серьезнейшим отличием в целом преступности несовершеннолетних и экстремизма в среде лиц несовершеннолетнего возраста в частности.

По мнению А.М. Зацепина, приверженность детей и подростков совершать преступления или иные действия антиобщественной направленности в составе группы имеет под собой следующее основание [4].

Общеизвестно, что подростки особенно восприимчивы к влиянию сверстников. Стремясь быть, признаны в этой среде, они часто ищут компании других подростков, которые могли бы их оценить. Такое стремление еще сильнее проявляется у тех детей, которые склонны затевать драки со сверстниками. Задиристость и агрессивность может отталкивать от них большинство сверстников, однако они часто находят себе друзей среди себе подобных. Общение и предпринимаемые совместно действия укрепляют их общие интересы и установки и усиливают антисоциальные наклонности. Будучи индивидуально относительно бессильными, собравшись вместе, агрессивные подростки могут угрожать социальному порядку, особенно в школах. В таких девиантных подростковых группах их члены находят себе принятие и статус, здесь они чувствуют свою значимость. Именно в этих условиях закладывается убеждение о правильности выбранной идеологии и стиля жизни. Общеизвестно, что взаимная поддержка играет немаловажную роль в подростковой преступности. Любой девиантный подросток в одиночку может и не отважиться нарушить закон (тем более совершить действия экстремистского характера), но вместе с другими членами банды он чувствует себя смелым и решительным [4].

¹⁵ Бааль Н.Б. Феномен девиантного поведения в системе знаний о криминальном экстремизме молодежи // Российский следователь. — 2007. — № 3.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Там же.

К сожалению, на сегодняшний день на территории России действует значительное число организаций и движений, в той или иной степени использующих в своей деятельности экстремистские методы. Исходя из аналитических данных, на учетах в органах внутренних дел состоит свыше 450 молодежных группировок экстремистской направленности общей численностью около 20 тысяч человек. По данным исправительных организаций число участников подобных групп может достигать 50 тысяч человек. 147 группировок причисляют себя к движению «скинхеды», 72 – к футбольным фанатам, 31 к Российскому национальному единству, 18 – к реперам, 8 – к национал-большевистской партии. Надо сказать, что особую роль для увеличения численности своих сторонников лидеры и активисты радикальных политизированных структур отводят вербовочной работе в образовательных учреждениях.

Молодежный экстремизм имеет серьезные отличия от взрослого, в первую очередь меньшей организованностью, а также стихийностью. Однако действия молодых экстремистов отличаются большей жестокостью, так как в силу своего возраста они не боятся смерти, тюрьмы, физических травм, им свойственна психология максимализма и подражания.

Экстремизм в молодежной среде как массовое явление последнего десятилетия выражается в пренебрежении к действующим в обществе правилам и нормам поведения. Под молодежным экстремизмом следует понимать взгляды, установки, деяния лиц несовершеннолетнего возраста, а также лиц, не достигших возраста тридцати лет, носящих антиобщественный характер, яркое агрессивное отрицание, пренебрежение существующими общественными нормами. Как правило, целью подобных лиц является дестабилизация обстановки в стране, а также изменение основ конституционного строя Российской Федерации.

Литература

1. Райзберг Б.А., Лысенко А.А. Экстремизм: истоки проявления и способы противодействия: монография. – М., 2015.
2. Кубякин Е.О. Молодежный экстремизм в условиях глобализации информационно-коммуникационной среды общественной жизни: дис. док-ра соц. наук. – Краснодар, 2012.
3. Долгова А.И., Гуськов А.Я., Чуганов Е.Г. Проблемы правового регулирования борьбы с экстремизмом и правоприменительной практики. — М., 2010.
4. Здоровье нации и национальная безопасность / под ред. А.И. Долговой. – М.: Российская криминологическая ассоциация, 2013.

MONITORING FEATURES OF EXTREMISM AMONG YOUNG PEOPLE IN THE RUSSIAN FEDERATION

Demidova-Petrova E.¹⁸

Keywords: *extremism, extremism among youth, nationalism, racism, fascism, xenophobia, extremist behaviour of young people, extremist organisation.*

Abstract. *The goal of this paper is examining the features of extremism among youth in the Russian Federation. The paper is based on general scientific methods of cognition: systems analysis, generalisation, analogy, systemic approach. It is noted that researchers face a number of problems in analysing such a socially negative phenomenon as youth extremism. One of the most critical is the existence of serious contradictions and lack of consensus in working out a theoretical definition of extremism. Difficulties arise due to the distinct features, complexity, importance, and topicality of this phenomenon. The author has set forth her particular viewpoint on the definition of extremism among youth.*

DOI: [10.21681/2226-0692-2016-3-44-49](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2016-3-44-49)

References

1. Raizberg B.A., Lysenko A.A. Ekstremizm: istoki proiavlennia i sposoby protivodeistviia: monografiia, M., 2015.
2. Kubiakin E.O. Molodezhnyi ekstremizm v usloviakh globalizatsii informatsionno-kommunikatsionnoi sredy obshchestvennoi zhizni: dis. doktora sots. nauk, Krasnodar, 2012.
3. Dolgova A.I., Gus'kov A.Ia., Chuganov E.G. Problemy pravovogo regulirovaniia bor'by s ekstremizmom i pravoprimeritel'noi praktiki, M., 2010.
4. Zdorov'e natsii i natsional'naia bezopasnost', pod red. A.I. Dolgovo, M.: Rossiiskaia kriminologicheskaia assotsiatsiia, 2013.

¹⁸ *Elizaveta Demidova-Petrova*, Ph.D. in Law, Associate Professor at the Department of Criminology and Penal & Correctional Law of the Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Major of Police, Russian Federation, Kazan.
E-mail: demidova.liza@gmail.com

Совершенствование регламентации правовых средств прокурорского реагирования на правонарушения экстремистской направленности

Меркурьев В. В., Борисов С. В.¹

Ключевые слова: противодействие экстремизму, прокуратура, акты прокурорского реагирования, законодательство о противодействии экстремистской деятельности, профилактика экстремизма, предостережение, предупреждение, решение и требование прокурора.

Аннотация. Статья посвящена вопросам прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности. В социально-экономических условиях российского общества и в нормативно-правовом регулировании борьбы с экстремизмом и терроризмом произошли изменения, которые требуют переосмысления. Анализируется правовая основа мер прокурорского реагирования в сфере противодействия проявлениям экстремизма. Рассматривается опыт работы органов прокуратуры в данном направлении. Целям укрепления законности в рассматриваемой сфере будет способствовать принятие правотворческих решений, направленных на оптимизацию регулирования актов прокурорского надзора и практику их применения.

DOI: [10.21681/2226-0692-2016-3-50-57](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2016-3-50-57)

Российским законодательством определены правовые и организационные основы противодействия экстремизму², установлена ответственность за осуществление экстремистской деятельности.

Реализация законодательства в указанной сфере – сложная задача, требующая взаимодействия всех сил и средств не только государственных органов (субъектов) [4, с.263], осуществляющих противодействие данному явлению, но и всего гражданского общества, а именно: повышение эффективности деятельности по формированию терпимого отношения к лицам различных национальностей и вероисповеданий, этническому и культурному воспитанию молодежи; привлечение к этой работе представителей общественных и религиозных объединений, национальных диаспор.

С момента публикации первой статьи авторов на эту тему в социально-экономических усло-

виях российского общества и в нормативно-правовом регулировании борьбы с экстремизмом и терроризмом произошли изменения, которые требуют переосмысления.

Существенное влияние на ситуацию в рассматриваемой сфере оказывают следующие факторы: введение экономических санкций антироссийскими политическими силами и международными финансово-промышленными группами, целями которых являются дестабилизация социально-политической ситуации в стране, формирование негативного отношения к действующей власти; угрозы совершения терактов представителями экстремистских и неонацистских организаций Украины; активизация рекрутирования новых членов международных экстремистских (террористических) организаций из числа молодежи; миграция в Россию граждан из государств Центральной Азии, входящих в сферу деятельности международных террористов; рост протестной активности граждан в ряде субъектов РФ поддерживаемый некоммерческими организациями (далее – НКО), финансируемых из-за рубежа.

² См.: положения Конституции РФ, УК РФ, КоАП РФ, Федеральный закон от 25.07.2002 «О противодействии экстремистской деятельности» № 114-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031 (далее – Федеральный закон № 114-ФЗ) и др.

¹ Меркурьев Виктор Викторович, доктор юридических наук, профессор, старший советник юстиции, заведующий отделом НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Российская Федерация, г. Москва.
E-mail: niigp@msk.rsnet.ru

Борисов Сергей Вячеславович, кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Российская Федерация, г. Москва.
E-mail: niigp@msk.rsnet.ru

Кроме того, развитие российского сегмента сети «Интернет» используется модераторами радикализма для создания специальных ресурсов деструктивной направленности, активного использования социальных сетей для пропаганды идеологии экстремизма, вовлечения в переписку с террористами несовершеннолетних граждан. До настоящего времени на серверах американских компаний продолжает функционировать медиа-ресурс международной террористической организации «Имарат Кавказ»³.

В целях оптимизации мер противодействия экстремистской деятельности государственными органами стала реализовываться Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года⁴, разработана новая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации⁵, принято новое Положение о Национальном анти-террористическом комитете⁶, образована Межведомственная комиссия по противодействию финансированию терроризма и др. [3, с.54].

Вместе с тем работу по совершенствованию нормативного правового регулирования в сфере противодействия экстремистской деятельности нельзя признать завершенной. Это в полной мере относится и к правовому регулированию деятельности органов прокуратуры в рассматриваемой сфере.

В предмет надзора за исполнением законов дополнительно включаются вопросы, касающиеся сферы межнациональных отношений и противодействия экстремистской деятельности:

1) обеспечения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным и религиозным объединениям, а также других обстоятельств, в том числе соблюдение конституционных прав граждан на определение своей национальной принадлежности, на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества, а также свободы совести и вероисповедания;

2) исполнения миграционного законодательства, нарушения которого занимают ведущее место

в формировании причинного комплекса межнациональных конфликтов, экстремизма (терроризма).

Во-первых, эти факторы способствуют интеграции мигрантов в криминальный рынок занятости.

Во-вторых, создается угроза нарушению преимущественных прав на трудоустройство российских граждан.

В-третьих, посредством миграционных потоков в страну проникают лица с чуждой коренному населению системой взглядов, культурой, в том числе представители международных террористических организаций. С учетом этого эффективная работа по предупреждению межнациональных конфликтов должна быть неразрывно связана с контролем за миграционными процессами, обеспечением прав и свобод как коренного населения, так и мигрантов;

3) исполнения законов общественными объединениями, сформированными по национальному признаку, а также всеми религиозными объединениями, включая вопросы профессионального религиозного образования; обеспечения государственных гарантий культурной и языковой самобытности национальных меньшинств;

4) законности проведения публичных мероприятий. Несмотря на выдвигаемые лозунги социального характера, большая часть массовых акций сопровождается участием представителей экстремистски настроенных сообществ и объединений, что обуславливает необходимость реализации полномочий по надзору за исполнением законов при проведении массовых публичных мероприятий структурными подразделениями органов прокуратуры по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействию экстремизму и терроризму.

Вопросы устранения нарушений законодательства в рассматриваемой сфере, привлечения к ответственности виновных в этом лиц прокуроры решают через полномочные органы, включая органы, наделенные функциями контроля, предъявляя к ним основанные на законе требования, являющиеся для последних обязательными, невыполнение которых влечет наступление соответствующего вида ответственности. В этом проявляется особенность и специфика прокурорских полномочий.

Требование пункта 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»⁷, согласно которому при осуществлении надзора за

³ Сайт «Кавказ-Центр» действует в том числе на территории РФ.

⁴ Утв. Президентом Российской Федерации 28.11.2014, Пр-2753.

⁵ Утв. Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683.

⁶ Утв. Указом Президента РФ от 26.12.2015 № 664 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму».

⁷ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472 (далее – Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»).

исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы, подчеркивает именно вневедомственный и межотраслевой характер прокурорского надзора как института, предназначенного для универсальной, постоянной и эффективной защиты конституционно значимых ценностей, распространяющегося и на те сферы общественных отношений, применительно к которым действует специальный (ведомственный) государственный контроль (надзор).

При этом во взаимоотношениях с другими органами, осуществляющими функции государственного контроля (надзора), прокуратура занимает координирующее положение, что обуславливается наличием как специального правового регулирования порядка реализации ею надзорных функций (на которые не могут быть распространены общие подходы к организации и проведению специального (ведомственного) государственного контроля (надзора), в том числе в части определения плановости, предмета контрольно-надзорной деятельности, полномочий осуществляющих ее субъектов, степени правовой детализации процедурных условий), так и особого организационно-кадрового механизма, призванного обеспечивать реализацию функции надзора за исполнением законов в системе органов прокуратуры лицами, имеющими высокую правовую квалификацию, и не требует детальной регламентации порядка реализации ими надзорных функций, более необходимой в отношении других видов государственного контроля (надзора).

По мнению Конституционного суда РФ⁸, федеральный законодатель, действуя в пределах достаточно широкой дискреции и используя – с учетом сложившихся в государстве экономических и социальных условий и состояния законности в конкретных сферах общественных отношений – сочетание общих и дифференцированных подходов к правовому регулированию осуществления государственными органами контрольно-надзорных функций и полномочий, вправе устанавливать в соответствии с требованиями, вытекающими из Конституции РФ, определенные особенности орга-

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений п. 1 ст. 6, п. 2 ст. 21 и п. 1 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации Агора, Правозащитного центра Мемориал, международной общественной организации «Мемориал», региональной общественной благотворительной организации Гражданское содействие, автономной некоммерческой организации Забайкальский правозащитный центр, регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной» (далее – Постановление КС РФ от 17.02.2015 № 2-П/2015).

низации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов.

Важнейшим средством осуществления надзора за исполнением законов выступают проверки, которые можно охарактеризовать как совокупность проводимых прокурорами с учетом предусмотренной компетенции в отношении поднадзорных им органов и иных лиц мероприятий, имеющих своей целью оценку содержания деятельности объектов и субъектов прокурорского надзора на предмет соответствия Конституции России и законов, действующих на территории РФ. Прокурор вправе проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона, по большому счету речь идет о комплексном полномочии, поскольку все перечисленные в п. 1 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» правовые возможности прокурора связаны с проведением проверки [1, с.180, 193].

Постановлением КС РФ № 2-П/2015 положения п. 1 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» признаны не противоречащими Конституции РФ в той мере, в какой эти положения по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего законодательства предполагают проведение органами прокуратуры проверок исполнения законов НКО в пределах определенного предмета конкретной проверки, обусловленного наличием сведений, указывающих на признаки нарушений законов в деятельности НКО и ее должностных лиц, которые нельзя подтвердить или опровергнуть в ходе межведомственного взаимодействия с государственным органом, осуществляющим федеральный государственный надзор за деятельностью НКО, с вынесением о том мотивированного решения, подлежащего доведению до сведения проверяемой НКО.

Следует отметить, что прокурор может получить информацию о правонарушениях экстремистской направленности либо о нарушении законов о противодействии экстремистской деятельности в период выполнения своих полномочий, которая не поступила установленным порядком, при этом он обязан при выявлении нарушений закона требовать их устранения и привлечения виновных лиц к ответственности, используя в полном объеме предусмотренные законом меры прокурорского реагирования⁹.

⁹ Подпункт 1.5 приказа Генерального прокурора РФ от 19.11.2009 № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности» (далее – приказ Генерального прокурора РФ № 362).

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что поводом для проведения проверки должны быть фактические данные, полученные в установленном законом порядке, из соответствующих источников, информация о которых известна и не вызывает сомнения, а содержание самих данных отражает сведения о событии, других обстоятельствах, свидетельствующих о фактах и лицах, в чьих поступках (деяниях) содержатся все признаки правонарушения.

Для пресечения и предупреждения правонарушений экстремистской направленности прокурорам необходимо в полной мере использовать имеющиеся полномочия, предусмотренные ст. 6 – 11, 13 Федерального закона № 114-ФЗ, а именно: объявление предостережения и вынесение предупреждения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности; обращение в суд с заявлением о ликвидации общественного или религиозного объединения, иной организации и запрещении их деятельности, о прекращении деятельности средства массовой информации; о признании информационно-материалов экстремистскими.

Предостережение о недопустимости осуществления экстремистской деятельности определено законом как средство прокурорского реагирования на выявленные нарушения, а условием для его применения является наличие достаточных, предварительно подтвержденных сведений о готовящихся противоправных действиях, содержащих признаки экстремистской деятельности, при отсутствии оснований для привлечения лица к уголовной ответственности.

Обращаем внимание, что прокурор вправе объявить предостережение о недопустимости нарушения закона¹⁰ лишь должностным лицам, в то время как в случаях нарушения законодательства о противодействии экстремизму, предостережение о недопустимости экстремистской деятельности объявляется руководителю организации и другим соответствующим лицам с указанием основания объявления предостережения¹¹.

Большое количество вопросов в теории и практике прокурорской деятельности вызывает ст. 7 Федерального закона № 114-ФЗ, в которой предусмотрено вынесение предупреждения прокурора о недопустимости осуществления экстремистской деятельности. Отметим, что в доктрине до настоящего времени дефиниция «предупреждение прокурора» как правового средства пока не сформулирована. Сравнивая его с предостережением проку-

рора о недопустимости нарушения закона, можно сделать вывод о том, что указанные правовые средства имеют определенное сходство, а именно: являются актами прокурорского реагирования; вносятся в письменной форме; направлены в будущее, когда правонарушение (в первом случае) и преступление (во втором) еще не совершено, но прокурор имеет достоверные сведения о возможном их совершении; содержат требование о недопустимости нарушения закона; объявляются (вносятся).

Вместе с тем, они далеко не идентичны и имеют различия, которые заключаются в следующем:

- › основанием для вынесения предостережения о недопустимости нарушения закона, предусмотренного ст. 25¹ Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», является наличие сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности;
- › предупреждение вносится коллективному органу, а предостережение о недопустимости нарушения закона направляется в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам;
- › в предостережении срок не устанавливается, а в предупреждении указываются конкретные сроки¹²;
- › различны правовые последствия неисполнения предостережения и предупреждения: так, в предупреждении указывается лишь на возможность привлечения лица к предусмотренной законом ответственности, а в случае невыполнения требований, изложенных в предостережении, лицо, которому было объявлено данное предостережение, может быть привлечено к ответственности в установленном порядке.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что предупреждение есть специфическое средство прокурорского реагирования, обладающая характерными признаками, существенно отличающаяся от других правовых средств и в связи с этим, полагаем, требует отражения в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» как новый вид акта прокурорского реагирования.

Целесообразность применения предупреждения как отдельно, так и вместе с представленными в порядке осуществления прокурорского надзора другими актами прокурорского реагирования – это вопрос правоприменения, который каждый

¹⁰ Статья 25¹ Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

¹¹ Статья 6 Федерального закона № 114-ФЗ.

¹² См: ст.7, 8 Федерального закона № 114-ФЗ.

прокурор должен решать сам, исходя из собранных в период проверки фактов, актуальности и значимости проблемы.

В частности, в марте 2016 г. руководству религиозной организации «Управленческий центр Свидетелей Иеговы в России» заместителем Генерального прокурора РФ было вынесено предупреждение о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, предусмотренной ст. 1 Федерального закона № 114-ФЗ, в котором предложено в двухмесячный срок принять конкретные организационные и практические меры, направленные на недопущение в дальнейшем нарушений федерального законодательства, а также устранение причин и условий, им способствовавших.

Представление об устранении нарушений закона вносится руководителем органа прокуратуры (прокурором или его заместителем) в орган или должностному лицу, которые правомочны устранить допущенные нарушения¹³. Эта формулировка допускает адресование акта реагирования в вышестоящий орган (должностному лицу) по отношению к органу (должностному лицу), где непосредственно выявлены нарушения закона. Подобный алгоритм избирается прокурором в случаях, когда ранее направленные непосредственно поднадзорным ему органам или должностным лицам акты реагирования не достигли желаемого результата и нарушения продолжают иметь место. Следовательно, необходима постановка вопроса о принятии мер к самому руководителю органа (должностному лицу), которые не в состоянии в силу субъективных причин устранить самостоятельно нарушения. А также способствующие им причины и условия. Подобная практика имеет место [1, с.235].

Рассмотрение обозначенной нами темы будет неполным, если не осветить вопрос, связанный с надзорным правовым средством прокурора, предусмотренным в ст. 10 Федерального закона № 114-ФЗ, – решение прокурора о приостановлении деятельности общественного или религиозного объединения. В соответствии с принципом императивности требования, изложенные в данном правовом средстве прокурора – обязательны к исполнению.

Например, 12.04.2016 решением прокурора Республики Крым была приостановлена деятельность общественного объединения «Меджлис крымско-татарского народа» в связи с обращением в Верховный суд Республики Крым с иском о признании организации экстремистской и запрете ее деятельности на территории Российской Федерации. Основанием для его предъявления стали мно-

¹³ Пункт 1 ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

гочисленные обращения крымско-татарского населения, в том числе руководителей национальных общественных объединений, а также многочисленные факты совершения экстремистских правонарушений, в частности путем проведения несанкционированных массовых публичных мероприятий и иных противоправных акций. Верховный Суд Республики Крым 26.04.2016 признал доводы прокуратуры полностью обоснованными, удовлетворив в полном объеме заявленные иски. Решение в законную силу еще не вступило¹⁴.

Генеральный прокурор РФ и его заместители в настоящее время наделены полномочиями¹⁵ по направлению в Роскомнадзор требований о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим информацию, содержащую призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности и участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка. См. рис. 1.

В соответствии с приказом Генерального прокурора РФ № 301¹⁶ необходимо уделять особое внимание надзору за исполнением законодательства, направленного на ограничение доступа к информации экстремистского содержания в сети Интернет (с этой целью введена Временная инструкция), поскольку благодаря информационно-коммуникационным технологиям экстремистская деятельность становится элементом медийной повестки дня в масштабах страны. Под видом «обмена мнениями» экстремисты получили возможность вести пропаганду, вербовать новых сторонников и увеличивать количество «сочувствующих», осуществлять призывы к экстремистской деятельности [2, с.150].

Факты таких призывов пресекались в Хабаровском крае, Астраханской, Волгоградской обла-

¹⁴ «По иску прокурора Республики Крым вынесено решение о запрете деятельности т.н. Меджлиса крымско-татарского народа». URL: <http://rkproc.ru/ru/news/po-isku-prokurora-respubliki-vyneseno-reshenie-o-zaprete-deyatelnosti-tn-medzhliisa-krymsko> (27.04.2016).

¹⁵ Статья 15.3 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Федеральный закон № 149-ФЗ).

¹⁶ Приказ Генпрокуратуры РФ от 05.06.2014 № 301 «Об организации работы по рассмотрению уведомлений о распространении в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет, информации, содержащей призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка, и направлению требований о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим такую информацию» (далее – приказ Генерального прокурора РФ № 301).

стях и др., где благодаря активной деятельности органов прокуратуры удалось не допустить массовых (публичных) мероприятий, проводимых с нарушением установленного порядка.

Согласно Временной инструкции при поступлении в структурные подразделения органов прокуратуры обращений граждан, содержащих в качестве одного из доводов требование о блокировании информационного ресурса по основаниям, предусмотренным Федеральным законом № 149-ФЗ, копия обращения передается в подразделение, уполномоченное рассматривать соответствующие уведомления, о чем заявителю сообщается в итоговом ответе (пп. 1.3). В случае обнаружения в сети Интернет запрещенной информации в ходе проводимых органами прокуратуры надзорных мероприятий работником, выявившим нарушение, составляется рапорт на имя вышестоящего прокурора (пп. 1.4). Рапорт прокурорского работника об обнаружении в сети Интернет запрещенной информации рассматривается в порядке, установленном пп. 3.6 – 3.8 Временной инструкции.

На сегодняшний день по требованиям Генерального прокурора РФ (заместителей) прекращен доступ более чем к 1000 Интернет-ресурсам, с 7 тыс. сайтов удалена информация с призывами к экстремистской деятельности. Заблокировано 160 веб-ресурсов, созданных для сбора денежных средств в поддержку боевиков в Сирии, а также заблокирован доступ к страницам в социальной сети «В Контакте», посредством которых сторонники украинских националистических группировок «Правый сектор» предпринимали попытки организации массовых беспорядков и несанкционированных публичных акций.

В целях формирования единообразной практики по реализации прокурорами предоставленных ст. 13 Федерального закона № 114-ФЗ полномочий по направлению в суд заявлений о признании информационных материалов экстремистскими Генеральной прокуратурой РФ издан приказ¹⁷, в котором отмечено, что при решении вопросов, связанных с признанием информационных материалов экстремистскими, прокурорам не следует допускать действий, могущих спровоцировать неблагоприятные социальные последствия. В частности, необходимо учитывать, что Библия, Коран, Танах и Ганджур, их содержание и цитаты из них не могут быть признаны экстремистскими материалами.

¹⁷ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 16.03.2016 № 159 «О порядке реализации полномочий по направлению в суд заявлений о признании информационных материалов экстремистскими».

Мониторинг сети Интернет работниками органов прокуратуры позволил выявить русскоязычные сайты, созданные в целях сбора средств для боевиков в Сирии и вербовки новых членов НВФ из числа граждан России. На этих ресурсах размещались пропагандистские информационные материалы (всевозможные видеоролики в духе современной поп-культуры, книги, статьи комментарии, т.е. обеспечивалось полное информационное и идеологическое сопровождение лиц, проявивших интерес к т.н. «террористической романтике»). И, разумеется, на сайтах встречаются номера банковских карт и реквизиты «КИВИ-кошельков» для сбора пожертвований на «джихад» и религиозную литературу.

Значимой остается и реализация прокурорскими полномочий, предусмотренных федеральными законами по запрету экстремистских и террористических организаций. По состоянию на 01.06.2016 в России запрещена деятельность 71 организации¹⁸: 47 экстремистских и 24 террористических¹⁹.

С 03.06.2015 вступил в законную силу Федеральный закон № 129-ФЗ²⁰, предусматривающий основания и порядок признания нежелательной деятельности иностранной или международной неправительственной организации на территории страны на основании решения Генерального прокурора РФ или его заместителей по согласованию с МИД России.

В 2015 г. в рамках реализации полномочий, предусмотренных ч. 1 ст. 3.1 Федерального закона № 272-ФЗ²¹ заместителем Генерального прокурора РФ приняты решения о признании нежелательной на территории страны деятельности 5 иностранных неправительственных организаций²². Учитывая общую направленность деятельности указан-

¹⁸Террористические и экстремистские организации и материалы. Официальный сайт НАК России: URL: <http://nac.gov.ru/terroristicheskie-i-ekstremistskie-organizacii-i-materialy.html> (дата обращения: 04.05.2016).

¹⁹ Так, в 2015 г. признаны террористическими: ВОД «Народное ополчение им. К. Минина и Д. Пожарского»; экстремистскими организациями военно-патриотический клуб «Белые Кресты», местная религиозная организация «Свидетелей Иеговы города Тюмени» и т.д.

²⁰ Федеральный закон от 23.05.2015 № 129-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 129-ФЗ).

²¹ Федеральный закон от 28.12.2012 № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 272-ФЗ).

²² «Национальный фонд в поддержку демократии» (National Endowment for Democracy), США; «Фонд Открытое Общество» (Open Society Foundations), Фонд Сороса, США; «Институт Открытое Общество Фонд Содействия» (OSI Assistance Foundation); «Американо-российский фонд

ных организаций, они представляют угрозу основам конституционного строя России, обороноспособности и безопасности государства.

Помимо прочего ими оказывалась финансовая помощь российским НКО, выполняющим функции «иностранным агента» и участвующим в политических процессах на территории РФ [5, с.106-110].

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о необходимости применения прокурором всего арсенала мер прокурорского реагирования, предусмотренного законодательством, не ограничиваясь лишь некоторыми из них с целью устранения криминогенных факторов на первоначальных этапах их формирования. Для этого, по мнению руководства прокуратуры, требуется обеспечить комплексный, системный надзор за исполнением федерального законодательства всеми органами, наделенными полномочиями в указанных сферах.

Последовательная, наступательная позиция прокуратуры нередко является единственным залогом надлежащего исполнения этими органами возложенных на них законом обязанностей по профилактике экстремизма, а информация прокуроров, внесенная в адрес руководителей поднадзорных объектов, часто служит весомым основанием для принятия дополнительных организационных, нормативных и финансовых мер, по совершенствованию этой работы.

Целям укрепления законности в рассматриваемой сфере будет способствовать принятие право-творческих решений, направленных на оптимизацию регулирования актов прокурорского надзора и практику их применения.

| | |
|--|---|
| Акты прокурорского реагирования | Требование о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим запрещенную информацию (ст. 15.3 ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации») |
| Субъекты противодействия | Роскомнадзор по требованию Генерального прокурора и его заместителей |
| Объекты (адресаты) | Роскомнадзор → провайдер хостинга или иное лицо → владелец ресурса |
| Форма | Требование направляется в Роскомнадзор |
| Сроки исполнения | Провайдер в течении 1 суток информирует владельца ресурса |
| Правовые последствия неисполнения | Ограничение доступа к информационным ресурсам, распространяющим запрещенную информацию, удаление информации |
| Обжалование | Обжалование в суд |

Рис. 1

Литература

1. Винокуров А.Ю. Научно-практический комментарий Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный). М.: Издательство Юрайт, 2016.
2. Кубякин Е.О. Молодежный экстремизм в сети Интернет как социальная проблема // Историческая и социально-образовательная мысль. 2011. № 4 (9).
3. Меркурьев В.В., Агапов П.В. Вопросы регламентации действий руководителя контртеррористической операции // Мониторинг правоприменения 2016. № 2 (19).
4. Настольная книга прокуроров / под общ ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Издательство Юрайт, 2016.
5. Экстремизм: стратегия противодействия и прокурорский надзор: монография / [П.В. Агапов, С.В. Борисов, А.С. Васнецова] Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015.

по экономическому и правовому развитию» (USRF), Национальный Демократический Институт Международных Отношений (National Democratic Institute for International Affairs).

IMPROVING THE REGULATION OF LEGAL MEANS FOR PROSECUTORIAL RESPONSE TO EXTREMISM OFFENCES

*Merkur'ev V., Borisov S.*²

Keywords: *countering extremism, public prosecution service, prosecutorial response acts, laws on countering extremist activity, extremism prevention, prosecutor's warning, notice, decision, and order.*

Abstract. *The paper is devoted to issues of prosecutorial supervision over the execution of the laws on countering extremist activity. It is required to reconsider the changes that have occurred in the social and economic conditions of the Russian society and in the legal regulation of combating extremism and terrorism. The legal foundation for measures of prosecutorial response in the sphere of countering manifestations of extremism is analysed. The experience acquired by public prosecution service bodies in this field is considered. Strengthening of rule of law in the sphere under consideration would be promoted by taking law-making decisions directed at optimising the regulation of instruments of prosecutorial supervision and the practice of their implementation.*

DOI: [10.21681/2226-0692-2016-3-50-57](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2016-3-50-57)

References

1. Vinokurov A.Iu. Nauchno-prakticheskii kommentarii Federal'nogo zakona "O prokurature Rossiiskoi Federatsii" (postateinyi), M.: Izdatel'stvo Iurait, 2016.
2. Kubiakin E.O. Molodezhnyi ekstremizm v seti Internet kak sotsial'naiia problema, Istoricheskaia i sotsial'no-obrazovatel'naia mys', 2011, No. 4 (9).
3. Merkur'ev V.V., Agapov P.V. Voprosy reglamentatsii deistvii rukovoditelia kontrterroristicheskoi operatsii, Monitoring pravoprimeneniia, 2016, No. 2 (19).
4. Nastol'naia kniga prokurorov, pod obshch. red. S.G. Kekhlerova, O.S. Kapinus, nauch. red. A.Iu. Vinokurov, M.: Izdatel'stvo Iurait, 2016.
5. Ekstremizm: strategiiia protivodeistviia i prokurorskii nadzor: monografiia, P.V. Agapov, S.V. Borisov, A.S. Vasnetsova, Akademiia General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii, M., 2015.



² **Viktor Merkur'ev**, Doctor of Science in Law, Professor, Senior Councillor of Justice, Head of Division at the Research Institute of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, Russian Federation, Moscow.

E-mail: niigp@msk.rsnet.ru

Sergei Borisov, Ph.D. in Law, Associate Professor, Leading Research Scientist at the Research Institute of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, Russian Federation, Moscow.

E-mail: niigp@msk.rsnet.ru

Прогноз преступности в Российской Федерации на 2016 год (прикладное исследование)

Евланова О.А., Коимшиди Г.Ф.¹

Ключевые слова: состояние преступности, криминогенные факторы, прогноз преступности, тренд, искусственная латентность, учетно-регистрационная дисциплина, криминологическое прогнозирование, прокурорский надзор.

Аннотация. В статье приведен краткий анализ состояния отдельных показателей современной преступности в Российской Федерации, а также даны варианты прогноза ее динамики с учетом воздействия на преступность комплекса различных факторов. Прогноз преступности представлен в трех вариантах. В основу первого варианта положен анализ совокупности криминогенных факторов, действующих в стране на протяжении последних 8 (восьми) лет, без учета факта усиления прокурорского надзора и контроля со стороны органов внутренних дел за регистрационной дисциплиной, проявившегося в 2015 г. Второй вариант прогноза основан на предположении, что в 2016 г. развитие криминогенной ситуации будет протекать так же, как на протяжении последних 3 (трёх) лет. Третий вариант основан на учете факта улучшения учетно-регистрационной дисциплины, повлекшем существенное изменение показателей зарегистрированной преступности в 2015 г.

DOI: [10.21681/2226-0692-2016-3-58-69](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2016-3-58-69)

Тенденция снижения числа зарегистрированных преступлений, наблюдаемая в Российской Федерации² на протяжении последних восьми лет, в 2015 г. сменилась на противоположную (рис. 1).

Прирост числа зарегистрированных преступлений в 2015 г. составил 8,6% (2 352 098 против 2 166 399), что в основном обусловлено двумя факторами. *Первым фактором* представляется социально-экономический кризис в стране, вызвавший рост реальной преступности. Негативные изменения, произошедшие в сфере экономики, напрямую влияют на уровень жизни населения, занятости, качество и условия жилья, положение семьи, социальное сиротство, досуговую сферу, межличностные конфликты и отчужденность, социальные «болезни». Можно утверждать, что негативные

² Далее по тексту анализ изменений динамики преступности в Российской Федерации приводится без учета показателей Крыма в связи с неполнотой статистических данных за 2014 г.

экономические факторы порождают напряженность в обществе, что отрицательно отражается на криминальной ситуации в целом³.

Этот тезис подтверждается увеличением в 2015 г. числа преступлений, уголовные дела о которых окончены расследованием либо разрешены, на 5,3% или с 1 176 428 до 1 238 681, также произошло изменение структуры преступности, в результате которого индекс тяжести преступности⁴ в стране снизился с 5,95 до 5,74 (причем одновременно во всех федеральных округах Российской Федерации). Такие изменения свидетельствуют об увеличении числа преступлений небольшой и средней тяжести, которые традиционно совершаются лицами, впервые включенными в преступную деятельность. Например, число зарегистрированных преступлений средней тяжести увеличилось на 11,9% (с 716 821 до

³ Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2015 год. Информационно-аналитическая записка. М., Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2016. С. 6.

⁴ Индекс тяжести преступности – среднее значение максимального срока наказания за преступление.

¹ *Евланова Ольга Александровна*, кандидат юридических наук, заведующий отделом общих проблем преступности, ее причин и мер предупреждения НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: olga_evlanova@mail.ru

Коимшиди Георгий Феофилактович, кандидат технических наук, ведущий научный сотрудник отдела общих проблем преступности, ее причин и мер предупреждения НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: koim@mail.ru

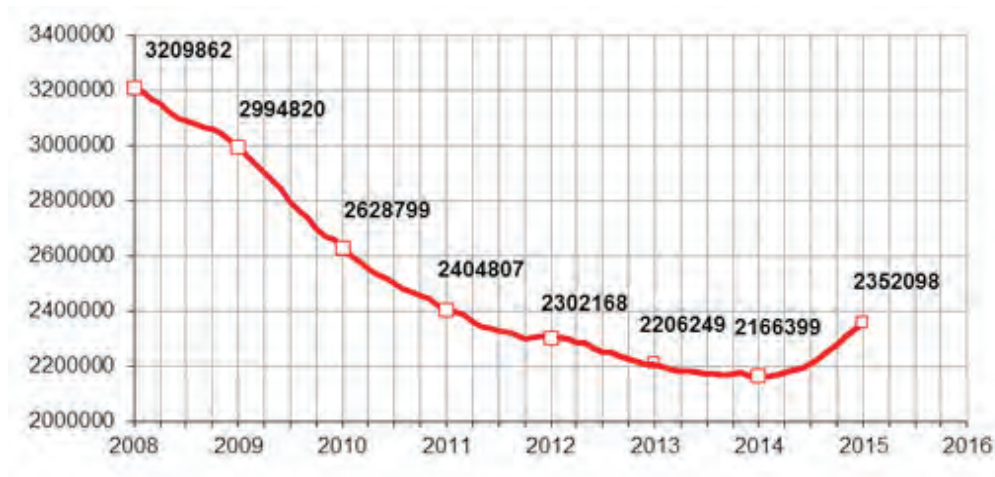


Рис. 1. Динамика числа зарегистрированных преступлений в Российской Федерации (без Крыма)

802 438), а преступлений небольшой тяжести – на 12,2% (с 924 177 до 1 037 365).

Вторым фактором явилось усиление прокурорского надзора за соблюдением учетно-регистрационной дисциплины, в результате чего 6,9% (161 835) от всех зарегистрированных в 2015 г. преступлений составили преступления, ранее укрытые от учета. Согласно статистическим данным⁵, каждое четвертое такое преступление совершено в шести субъектах Российской Федерации: в Москве (4,5% от всех укрытых в стране); Красноярском крае (4,4%); Пермском крае (4,1%); Санкт-Петербурге (3,9%); Свердловской области (3,7%) и Приморском крае (3,6%).

В 2015 г. выявлено 1 156 434 нарушения в сфере правовой статистики, из которых 96,7% (1 119 094) были допущены при учете и регистрации преступлений (в 2013 г. – 493 914 и 2014 г. – 2 201 956 нарушений). По ним принято мер прокурорского реагирования – 51 341 (в 2013 г. – 28 292 и 2014 г. – 48 638), привлечено к дисциплинарной ответственности лиц – 29 883 (в 2013 г. – 12 165 и 2014 г. – 20 768).

Одновременно усилился контроль и со стороны руководства МВД России. В апреле 2015 г. в министерстве было проведено совещание по результатам исследований, проведенных Комитетом гражданских инициатив Научно-исследовательского центра «Института проблем правоприменения» Европейского университета в Санкт-Петербурге, где было обращено внимание на то, «что правоохранители относительно сознательно укрывают около 2 млн преступлений. Иными словами, столько же, сколько регистрируют»⁶. Исследования, проведенные в НИИ Академии Генеральной

прокуратуры Российской Федерации, подтверждают эти данные. По данным криминологических исследований, наименьшая искусственная латентность преступности наблюдалась в 2006 г., когда регистрация преступлений почти достигла 4 млн. (3 855 373)⁷. Таким образом, фактическая преступность в стране составляет примерно 4 млн. преступлений, которые при должной активности правоохранительных органов могут попадать в их поле зрения.

При этом необходимо отметить, что озвучивание этой, казалось бы, пугающей цифры, не приведет к какому-либо реальному изменению криминогенной ситуации.

В настоящем прогнозе преступности с использованием методов математического моделирования представляются три наиболее вероятных тенденции развития преступности в 2016 г. В основу **первого варианта** положен анализ совокупности криминогенных факторов, действующих в стране на протяжении последних восьми лет, без учета факта усиления прокурорского надзора и контроля со стороны органов внутренних дел за регистрационной дисциплиной, проявившегося в 2015 г.

Прогноз основывается на предположении, что в 2016 г. криминогенная ситуация в Российской Федерации будет такой, какой она была на протяжении последних восьми лет: с января 2008 г. по декабрь 2015 г. Для данного прогноза используется основная тенденция, наблюдаемая в динамике преступности на протяжении достаточно большого времени – последних восьми лет.

На рис. 2 приведены:

⁵ При анализе использованы данные формы 4-ЕГС (494).

⁶ Криминальная статистика: механизмы формирования, причины искажения, пути реформирования. Исследовательский отчет. С-Петербург, Норма, 2015. С. 49.

⁷ Законность: состояние и тенденции в 2010–2014 гг. Деятельность прокуратуры по её обеспечению: науч. докл. / под общ. ред. О.С. Капинус. М., Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015. С. 59.

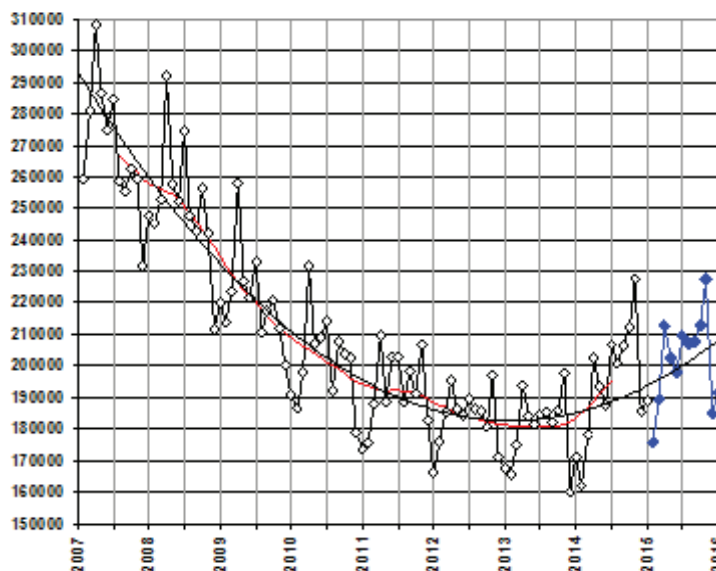


Рис. 2. Динамика и прогноз на 2016 г. ежемесячного числа зарегистрированных преступлений в Российской Федерации (без Крыма)

динамика ежемесячного числа зарегистрированных преступлений в Российской Федерации (без Крыма) с января 2008 г. по декабрь 2015 г.;

- › динамика среднего ежемесячного числа зарегистрированных преступлений за этот же период;
- › основная тенденция (тренд) динамики среднего ежемесячного числа зарегистрированных преступлений за весь рассматриваемый период;
- › прогноз динамики среднего ежемесячного числа зарегистрированных преступлений на 2016 г.

В качестве тренда с надежностью 99,0% выбрана парабола, т.е. криминогенные факторы воз-

действовали на преступность с постоянной силой. Это приводило вначале к равнозамедленному снижению числа зарегистрированных преступлений, а в последнее время – к равноускоренному увеличению этого показателя. Если экстраполировать динамику среднего ежемесячного числа зарегистрированных преступлений по выбранному тренду на 2016 г., то в текущем году среднее ежемесячное значение данного показателя будет составлять 200 тыс. преступлений.

За 2016 г. в Российской Федерации (без Крыма) будет зарегистрировано (рис. 3) 2,40 млн. преступлений – от 2,28 до 2,52 млн. преступлений (надежность 95% и ошибка 5%).

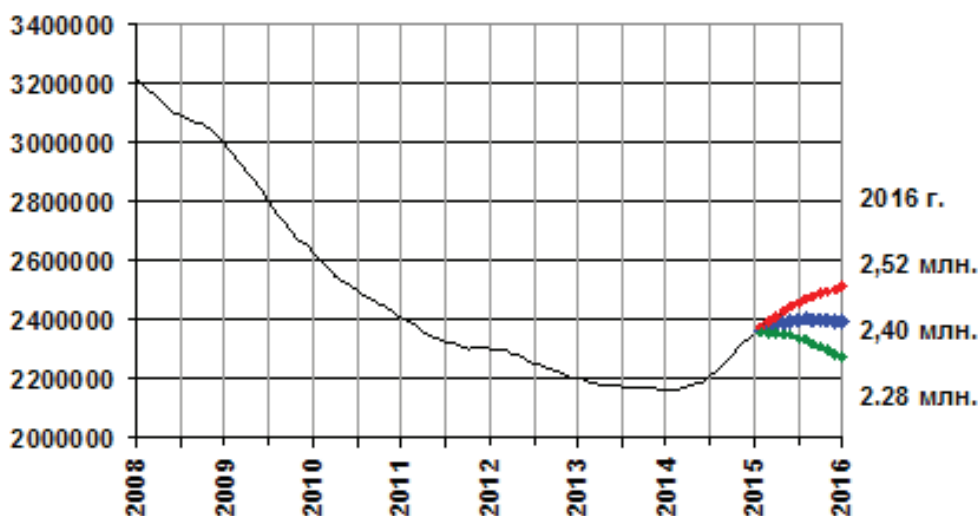


Рис. 3. Динамика и прогноз на 2016 г. числа зарегистрированных преступлений в Российской Федерации (без Крыма)

Число зарегистрированных преступлений в Российской Федерации без Крыма составляет 98,5% от всех преступлений, зарегистрированных в стране. С учетом этого, **прогноз числа зарегистрированных в 2016 г. преступлений в Российской Федерации: 2,44 млн – от 2,31 до 2,56 млн преступлений.**

Второй вариант прогноза основывается на предположении, что в 2016 г. криминогенная ситуация в Российской Федерации будет такой, какой она была на протяжении последних трех лет: с января 2013 г. по декабрь 2015 г.

В качестве тренда с надежностью 92,0% выбрана парабола, т.е. криминогенные факторы воздействовали на преступность с постоянной силой. Это приводило к равнозамедленному снижению числа зарегистрированных преступлений, а в последнее время к равноускоренному увеличению этого показателя. Если экстраполировать динамику среднего ежемесячного числа зарегистрированных преступлений по выбранному тренду на 2016 г., то в будущем году среднее ежемесячное значение данного показателя будет составлять 207 тыс. преступлений.

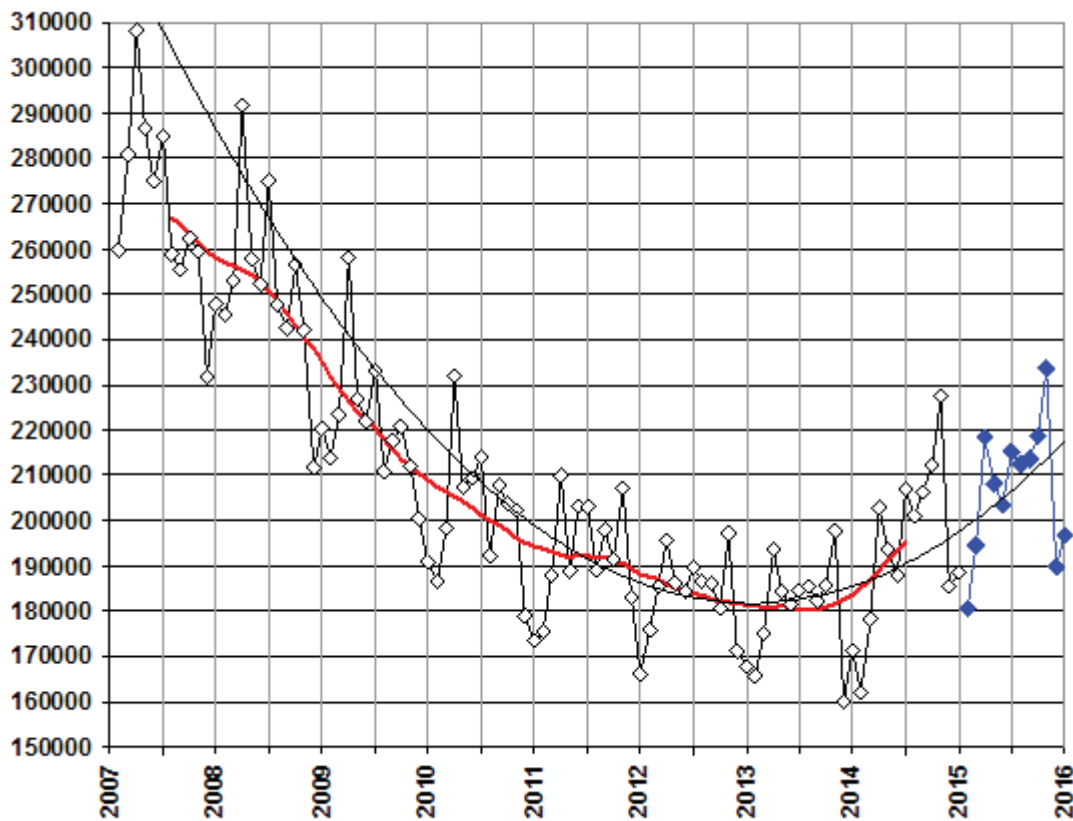


Рис. 4. Динамика и прогноз на 2016 г. ежемесячного числа зарегистрированных преступлений в Российской Федерации (без Крыма)

На рис. 4 приведены:

- динамика ежемесячного числа зарегистрированных преступлений в Российской Федерации (без Крыма) с января 2008 г. по декабрь 2015 г.
- динамика среднего ежемесячного числа зарегистрированных преступлений за этот же период
- основная тенденция (тренд) динамики среднего ежемесячного числа зарегистрированных преступлений за период с января 2013 г. по декабрь 2015 г.

За 2016 г. в Российской Федерации (без Крыма) будет зарегистрировано 2,48 млн. преступлений – от 2,35 до 2,60 млн. преступлений (надежность 95% и ошибка 5%, рис. 5).

Прогноз числа зарегистрированных в 2016 г. преступлений в Российской Федерации: 2,52 млн. – от 2,39 до 2,64 млн. преступлений.

Третий вариант прогноза основан на учете факта улучшения учетно-регистрационной дисциплины, повлекшем существенное изменение показателей зарегистрированной преступности в 2015 г.

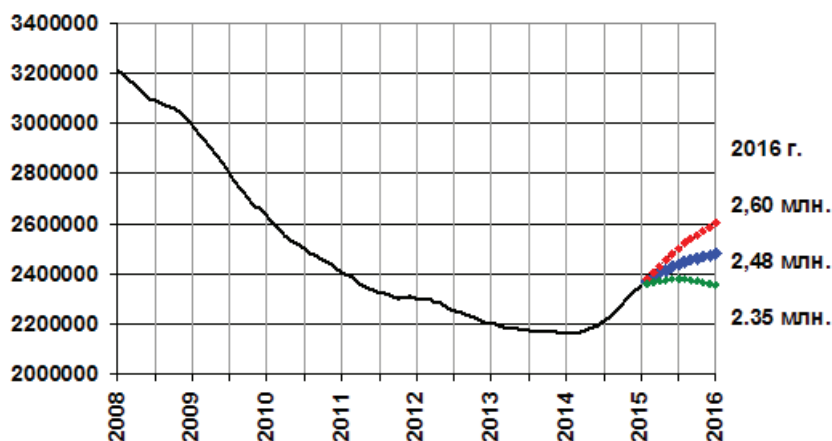


Рис. 5. Динамика и прогноз на 2016 г. числа зарегистрированных преступлений в Российской Федерации (без Крыма)

Прогноз основывается на предположении, что в 2016 г. криминогенная ситуация в Российской Федерации будет такой, какой она была на протяжении последнего 2015 г. Для более полного учета влияния факторов, действующих только в указанном году, используется основная тенденция, наблюдаемая в динамике преступности в 2015 г.

На рис. 6 приведены:

- динамика ежемесячного числа зарегистрированных преступлений в Российской Федерации (без Крыма) с января 2008 г. по декабрь 2015 г.;
- динамика среднего ежемесячного числа зарегистрированных преступлений за этот же период;
- основная тенденция (тренд) динамики среднего ежемесячного числа зарегистрированных преступлений за период с января по декабрь 2015 г.;

➤ прогноз динамики среднего ежемесячного числа зарегистрированных преступлений на 2016 г.

В качестве тренда с надежностью 99,8% выбрана парабола, т.е. криминогенные факторы, воздействовавшие на преступность с постоянной силой, помимо этого учтен ежемесячный постоянный надзор и контроль соответственно со стороны Генеральной прокуратуры Российской Федерации и руководства МВД России за учетно-регистрационной дисциплиной. Это приводило к равноускоренному увеличению числа зарегистрированных преступлений в 2015 г. Если экстраполировать динамику среднего ежемесячного числа зарегистрированных преступлений по выбранному тренду на 2016 г., то в будущем году среднее ежемесячное значение данного показателя будет составлять 246 тыс. преступлений (рис. 6).

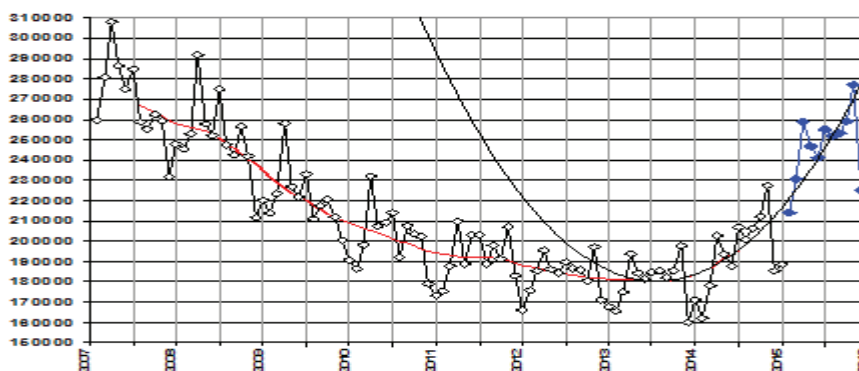


Рис. 6. Динамика и прогноз на 2016 г. ежемесячного числа зарегистрированных преступлений в Российской Федерации (без Крыма)

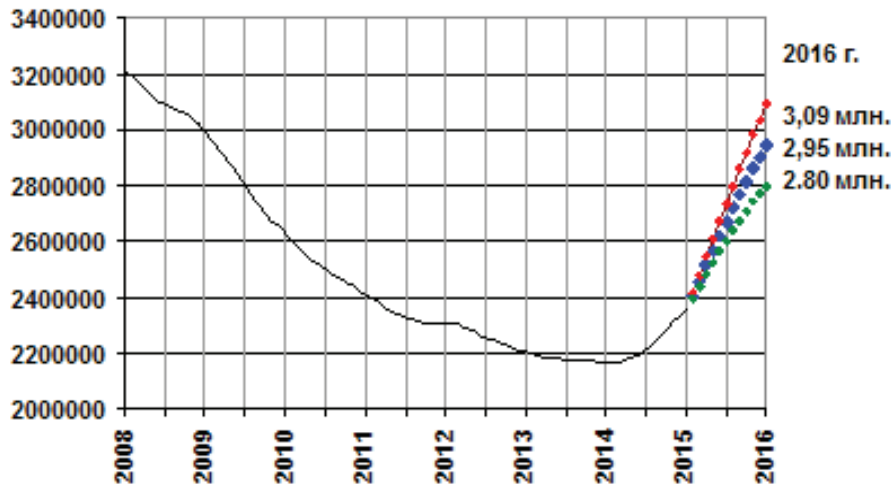


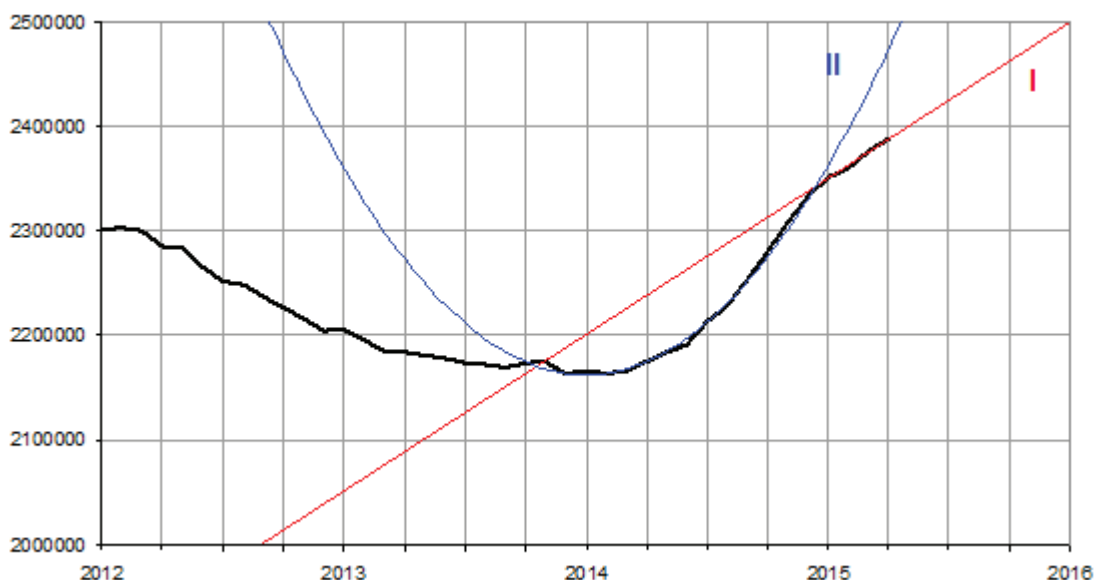
Рис. 7. Динамика и прогноз на 2016 г. числа зарегистрированных преступлений в Российской Федерации (без Крыма)

За 2016 г. в Российской Федерации (без Крыма) будет зарегистрировано (рис. 7) 2,95 млн. преступлений – от 2,80 до 3,09 млн. преступлений (надежность 95% и ошибка 5%).

Прогноз числа зарегистрированных в 2016 г. преступлений в Российской Федерации: 2,99 млн – от 2,84 до 3,14 млн преступлений.

Наиболее вероятным представляется первый вариант прогноза, поскольку для достижения показателей числа зарегистрированных преступлений на уровне равном либо выше 2015 г. необходимо постоянное воздействие внешних факторов.

В первом квартале 2016 г. в тенденции динамики числа зарегистрированных преступлений произошли качественные и количественные изменения (рис. 8). Качественным можно считать изменение равноускоренного развития (тренд – парабола рис. 8, II, надежность аппроксимации – 99,5%) числа зарегистрированных преступлений, наблюдаемое в 2015 г., на равномерное (тренд – прямая линия рис. 8, I, надежность аппроксимации – 98,0%) в начале 2016 г.



*Рис.8. Динамика числа зарегистрированных преступлений в Российской Федерации (без Крыма);
I – основная тенденция динамики преступности в 1 кв. 2016 г.,
II – основная тенденция динамики преступности в 2015 г.*

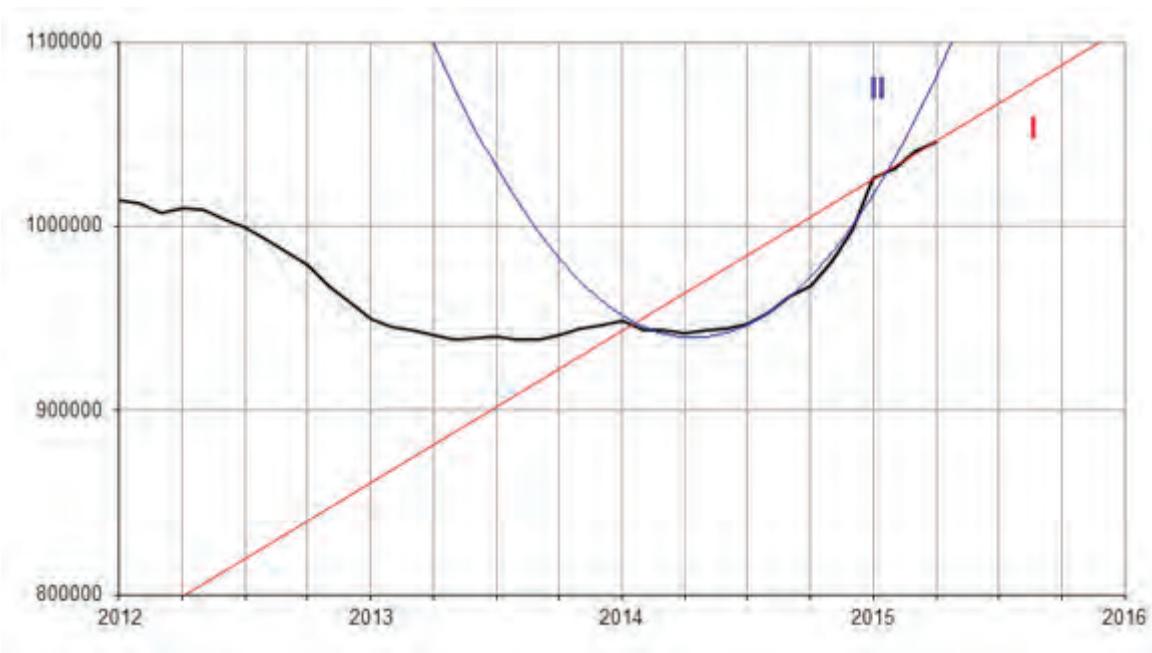


Рис.9. Динамика числа преступлений, уголовные дела о которых впервые приостановлены, в Российской Федерации (без Крыма)
I – основная тенденция динамики преступности в 1 кв. 2016 г.,
II – основная тенденция динамики преступности в 2015 г.

Количественные изменения заключаются в значительном уменьшении темпов роста числа зарегистрированных преступлений первом квартале 2016 г.

Следует отметить, что изменения в динамике числа впервые приостановленных по п. 1-3 ч. 1 ст.

208 УПК РФ преступлений (рис. 9) аналогичны динамике числа зарегистрированных преступлений.

Одновременно динамика числа раскрытых преступлений (уголовные дела о которых окончены расследованием либо разрешены в отчетном периоде) (рис. 10) также претерпела аналогичные

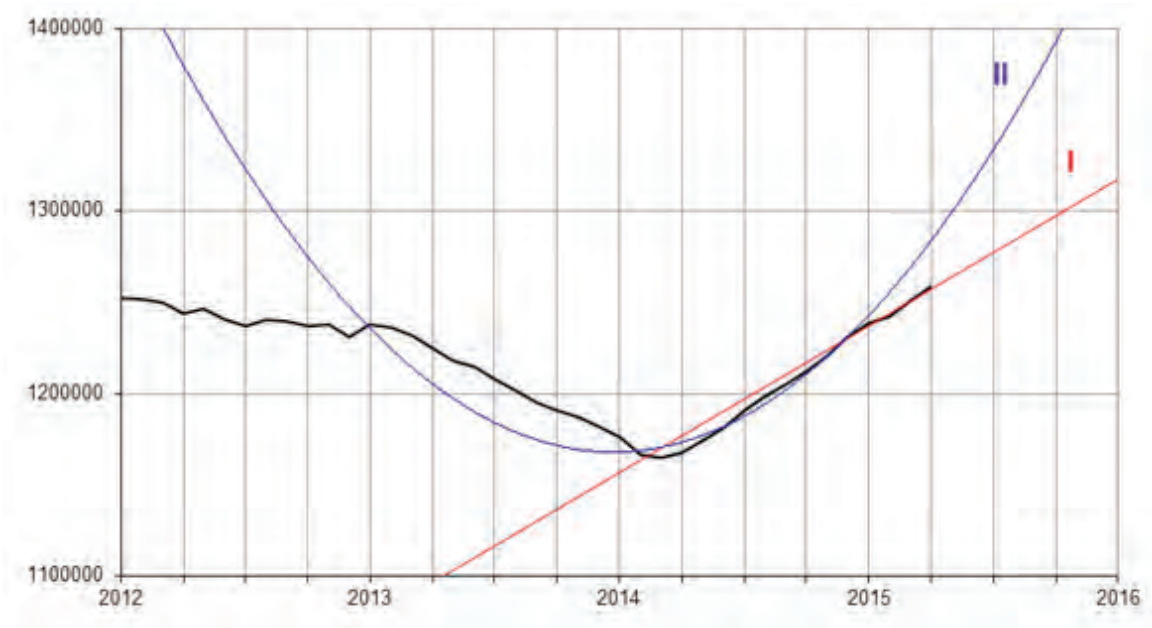


Рис. 10. Динамика числа преступлений, уголовные дела о которых окончены расследованием, либо разрешены в отчетном периоде, в Российской Федерации (без Крыма)
I – основная тенденция динамики преступности в 1 кв. 2016 г.,
II – основная тенденция динамики преступности в 2015 г.

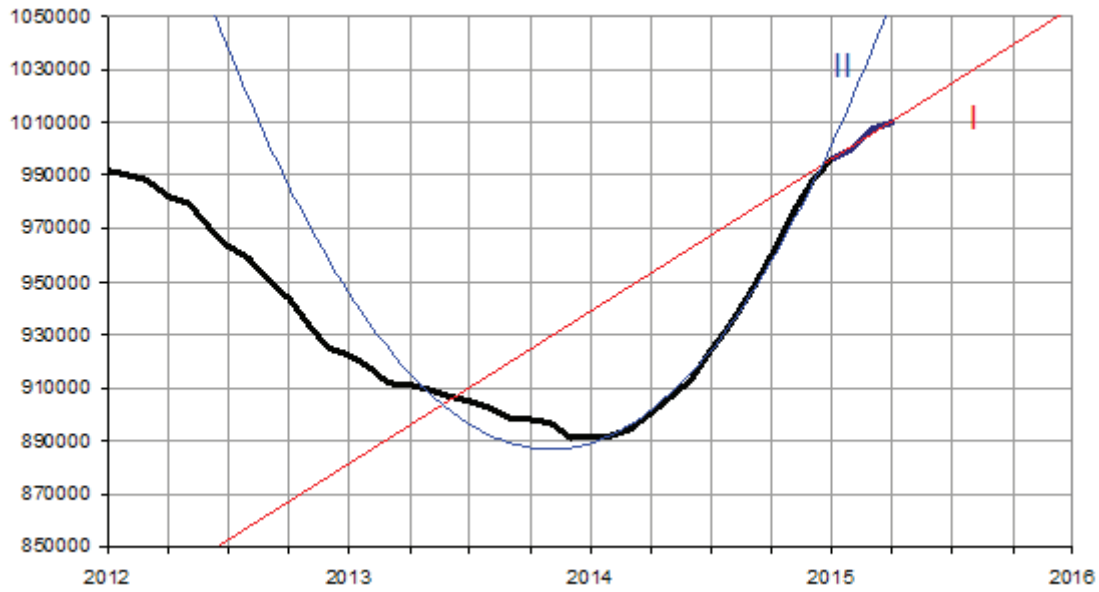


Рис. 11. Динамика числа зарегистрированных краж в Российской Федерации (без Крыма);
I – основная тенденция динамики преступности в 1 кв. 2016 г.,
II – основная тенденция динамики преступности в 2015 г.

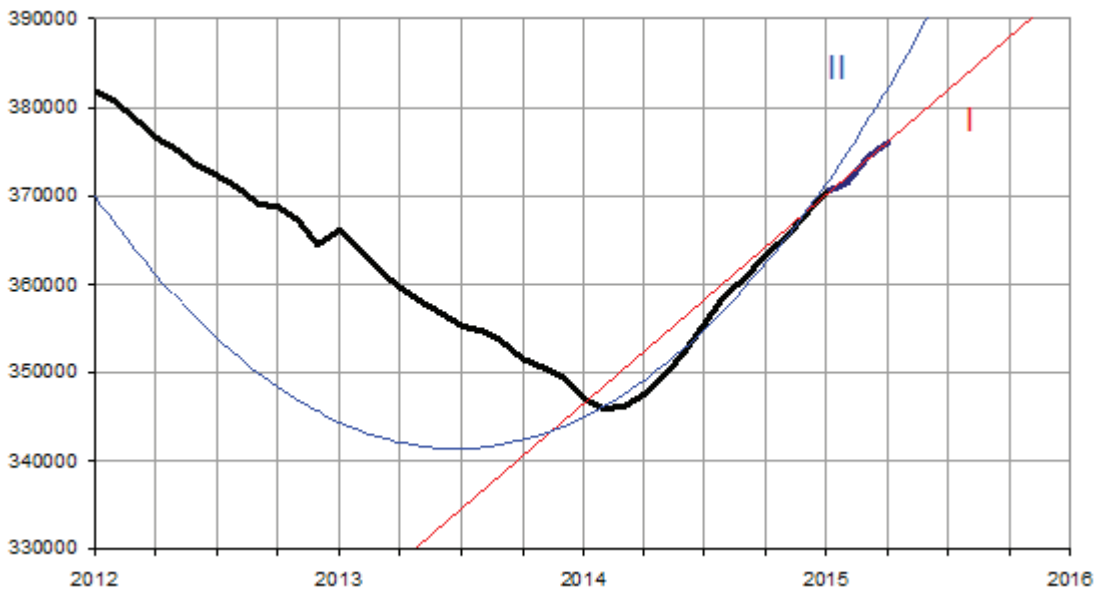


Рис. 12. Динамика числа краж, уголовные дела о которых окончены расследованием, либо разрешены в отчетном периоде, в Российской Федерации (без Крыма);
I – основная тенденция динамики преступности в 1 кв. 2016 г.,
II – основная тенденция динамики преступности в 2015 г.

качественные изменения, но темпы роста этого показателя в 2016 г. сократились менее, чем наблюдаемые в двух предыдущих динамиках.

Синхронные изменения в динамике числа зарегистрированных преступлений, и преступлений, уголовные дела о которых впервые приостановлены по основаниям, предусмотренным п. 1-3 ч. 1 ст. 208 УПК РФ, указывают на то, что доля преступлений, имеющих «слабую перспективу раскрытия» в общем массиве зарегистрированных преступлений, уменьшилась. При отсутствии внешних факторов, вызывающих такие изменения в динамике преступности, это обстоятельство может косвенно свидетельствовать об ухудшении учетно-регистрационной дисциплины в начале 2016 г.

В подтверждение вышеизложенного тезиса можно обратиться к динамике числа зарегистриро-

в квартале 2016 г. наблюдается синхронное снижение темпов роста числа зарегистрированных краж и краж, уголовные дела о которых впервые приостановлены по п. 1-3 ч. 1 ст. 208 УПК РФ, при одновременном заметно меньшем снижении числа этих преступлений, уголовные дела о которых окончены расследованием либо разрешены в отчетном периоде. Такая тенденция позволяет предположить, что при отсутствии новых внешних факторов, воздействующих на состояние преступности этого вида, происходит искусственное регулирование состояния их регистрации.

Одновременно тезис о снижении регистрационной дисциплины подтверждается отсутствием изменений (либо изменения практически не заметны) в динамике одного из наименее латентных видов преступлений – убийств (рис. 14, 15, 16).

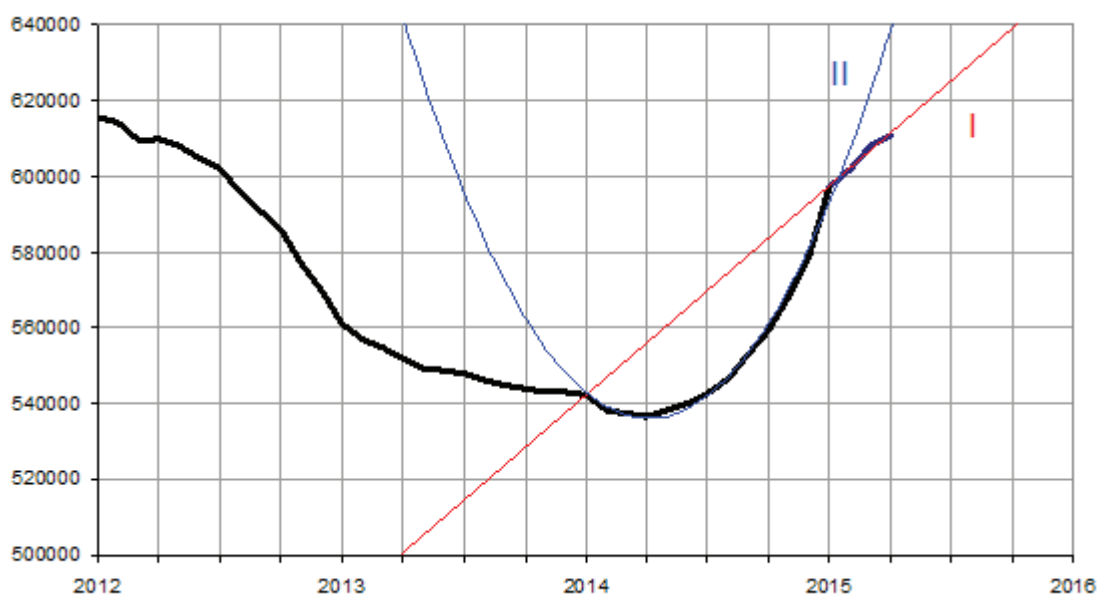


Рис. 13. Динамика числа краж, уголовные дела о которых впервые приостановлены, в Российской Федерации (без Крыма);

I – основная тенденция динамики преступности в 1 кв. 2016 г.,

II – основная тенденция динамики преступности в 2015 г.

ванных краж, традиционно отличающихся высокой степенью как естественной, так и искусственной латентности.

Так, в динамике числа зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 158 УК РФ, произошли изменения, аналогичные наблюдаемым в динамике числа всех зарегистрированных в России преступлений (рис. 11, 12, 13). В первом

Кроме того, увеличение числа раскрытых краж свидетельствует о действительном росте преступности.

Если наблюдаемая в 1 квартале 2016 г. тенденция в динамике преступности не изменится, то в 2016 г. будет зарегистрировано 2,54 млн. (от 2,36 до 2,72 млн.) преступлений, что на 6,3 % больше, чем в 2015 г. (таблица 2).

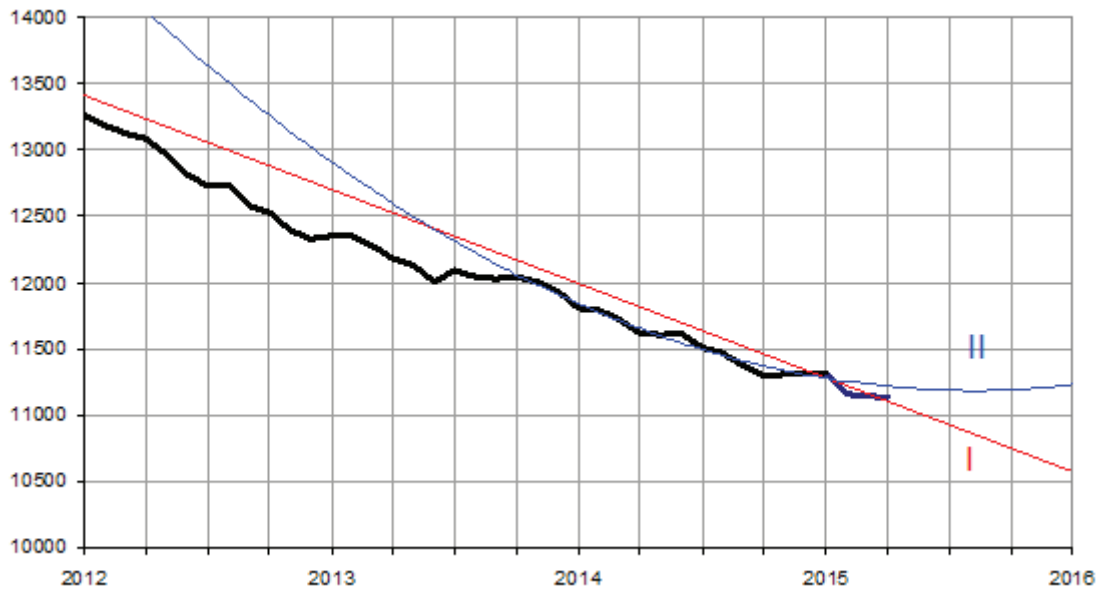


Рис. 14. Динамика числа зарегистрированных убийств в Российской Федерации (без Крыма);
I – основная тенденция динамики преступности в 1 кв. 2016 г.,
II – основная тенденция динамики преступности в 2015 г.



Рис. 15. Динамика числа убийств, уголовные дела о которых окончены расследованием, либо разрешены в отчетном периоде, в Российской Федерации (без Крыма);
I – основная тенденция динамики преступности в 1 кв. 2016 г.,
II – основная тенденция динамики преступности в 2015 г.

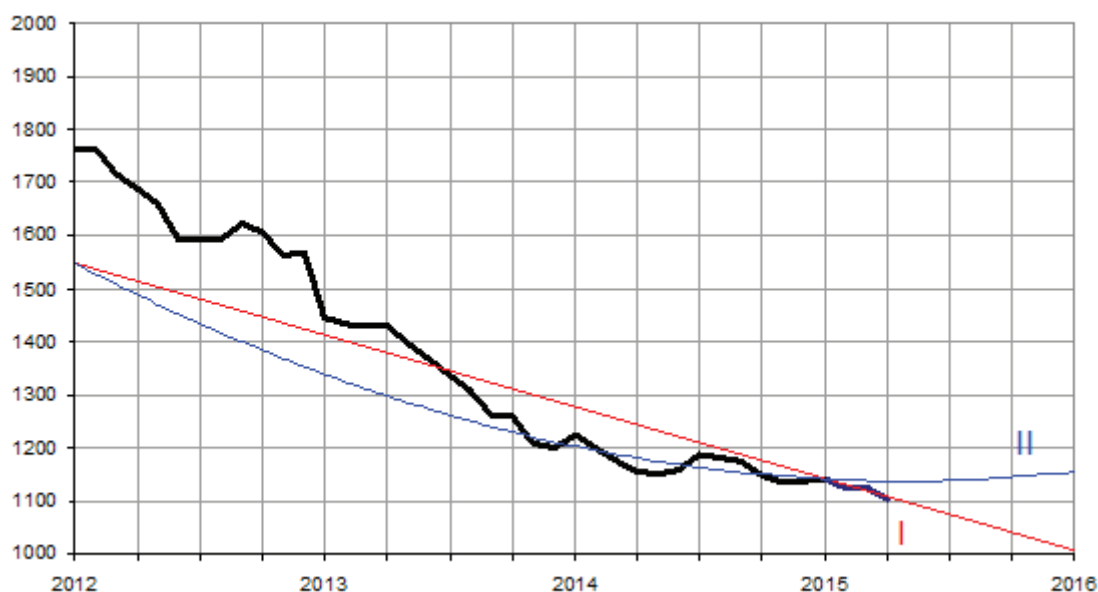


Рис. 16. Динамика числа убийств, уголовные дела о которых впервые приостановлены, в Российской Федерации (без Крыма);
I – основная тенденция динамики преступности в 1 кв. 2016 г.,
II – основная тенденция динамики преступности в 2015 г.

Подводя итог, необходимо отметить, что согласно научно обоснованному прогнозу преступности в 2016 г. ожидается рост числа зарегистрированных преступлений за счет двух основных факторов. Первый – рост реальной преступности, обусловленный состоянием кризиса в экономике, повлекший за собой заметное увеличение числа преступлений небольшой (+12,2%) и средней тяжести (+11,9%). Второй – изменение основной тенденции в динамике числа зарегистрированных преступлений посредством уменьшения искусственной части латентности. Тем не менее, следует отметить, что в начале года темпы регистрации преступлений несколько ниже, чем в конце. Поэтому после каждого квартала будет происходить корректировка прогноза преступности на 2016 г. с учетом произошедших изменений.

При этом необходимо учитывать, что рост показателя числа зарегистрированных преступлений

до 3-4-х млн. не является действительным заметным ростом преступности при условии совместного усиления ведомственного контроля и прокурорского надзора за соблюдением законности при регистрации преступлений (учетно-регистрационной дисциплины).

Для нейтрализации реального роста преступности необходимо наращивание усилий по профилактике преступлений небольшой и средней тяжести (особенно уличной преступности) подразделениями полиции. Одновременно при планировании и осуществлении координационных мероприятий исходить из фактического состояния результатов анализа состояния преступности в целом и конкретных ее видов, наметившихся тенденций в ее динамике, систематически оценивая степень влияния результатов координационной деятельности на состояние борьбы с преступностью.

CRIME FORECAST IN THE RUSSIAN FEDERATION FOR 2016 (APPLIED RESEARCH PAPER)

*Evlanova O., Koimshidi G.*⁸

Keywords: *state of crime, criminogenic factors, crime forecast, trend, artificial latency, registration discipline, criminological forecasting, prosecutorial supervision.*

Abstract. *A brief analysis of the state of some of today's crime indicators in the Russian Federation is given in the paper and several variants of the forecast for its dynamics taking into account the influence of a variety of factors on crime are presented. Three scenarios of the crime forecast are set out. The first one is based on the analysis of a variety of criminogenic factors operating in the country over the last 8 (eight) years, it doesn't take into account the strengthening of prosecutorial supervision and control of registration discipline on the part of bodies of the Ministry Internal Affairs that manifested itself in 2015. The second one is based on the assumption that the criminogenic situation in 2016 will develop along the same lines as over the last 3 (three) years. The third one is based on the strengthening of registration discipline which resulted in a significant change in the indicators of registered crime for 2015.*

DOI: **10.21681/2226-0692-2016-3-58-69**



⁸ *Ol'ga Evlanova*, Ph.D. in Law, Head of the Division for General Crime Problems, Causes, and Prevention Measures of the Research Institute of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, Russian Federation, Moscow.

E-mail: olga_evlanova@mail.ru

Georgii Koimshidi, Ph.D. in Technology, Leading Research Scientist at the Division for General Crime Problems, Causes, and Prevention Measures of the Research Institute of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, Russian Federation, Moscow.

E-mail: koim@mail.ru

Нравственно-правовое воспитание и правовое просвещение в современной школе: проблемы и пути решения

Атагимова Э. И., Фёдоров И. Н.¹

Ключевые слова: учащийся, гражданин, население, право, нравственность, правовое просвещение, правовая культура, правовое воспитание, правосознание, школа, программа, ответственность, профилактика, предупреждение, информирование, правовые знания.

Аннотация. В статье авторами подчеркивается роль нравственно-правового воспитания подрастающего поколения в создании культурного, социально активного и законопослушного общества. Обозначена значимость системы образования в решении задач нравственно-правового воспитания учащихся школьного возраста. Выявляются и анализируются проблемы правового воспитания и образования в образовательных организациях. Особое место в процессе нравственно-правового воспитания отводится школе. Раскрываются проблемы тематического содержания правовых вопросов в курсе «Обществознание» в современной школе. Представлены предложения по внедрению в образовательную программу общеобразовательных школ и профессиональных средних учебных заведений, учебных или факультативных курсов, призванных содействовать нравственно-правовому развитию личности. Отмечается, что нравственно-правовое воспитание подрастающего поколения необходимо начинать с раннего возраста, которое должно стать первостепенной задачей современной образовательной системы.

DOI: [10.21681/2226-0692-2016-3-70-76](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2016-3-70-76)

Согласно основам государственной политики Российской Федерации² в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан развитие правового государства, формирование гражданского общества и укрепление национального согласия в России требуют высокой правовой культуры, без которой не могут быть в полной мере реализованы такие базовые ценности и принципы жизни общества, как верховенство закона, приоритет человека, его неотчуждаемых прав и свобод, обеспечение надежной защищенности публичных интересов. Правовое государство предполагает формирование социально развитой личности, которая понимает свои действительные интересы, знает свои права и обязанности, умеет защищать свои права законными средствами, уважает права

и законные интересы других людей. Правильное воспитание каждой отдельной личности ведет к созданию культурного, социально активного и законопослушного общества.

Правовая культура издавна определялась как часть человеческой духовной культуры, выражающей социальную ценность права и включающую правовые нормы, институты, процедуры, выполняющие функции социальной и правовой ориентации людей в конкретном обществе.

Правовое просвещение, т.е. процесс распространения правовых знаний, служит росту общей юридической культуры и образованности населения. Главная цель правового просвещения в качестве метода правовой пропаганды – воспитание уважения к праву и законности как ценностной установки широких слоев населения России.

Соответствующий уровень правового сознания и правовой культуры предполагает наличие психологической, моральной, правовой подготовки и системы убеждений, характеризующихся

² «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан» (утв. Президентом РФ 28.04.2011 № Пр-1168).

¹ Атагимова Эльмира Исамудиновна, кандидат юридических наук, начальник научно-исследовательского отдела ФБУ НЦПИ при Минюсте России, Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: atagimova75@mail.ru

Фёдоров Иван Николаевич, член Правления Ассоциации учителей права и обществознания, учитель истории, обществознания и права гимназии № 1539 г. Москвы,

E-mail: fedorovin@gmail.com

признанием права, пониманием необходимости следовать его предписаниям, владение умениями и навыками реализации права. Полученные в ходе правового просвещения знания должны превратиться в личное убеждение, в прочную установку строго следовать правовым предписаниям, а затем – во внутреннюю потребность и привычку соблюдать правовой закон, проявлять правовую и политическую активность.

Вопрос нравственно-правового воспитания подрастающего поколения всегда актуален, ибо без этого невозможна преемственность поколений, передача базовых знаний и духовно-нравственных норм, сохранение национальных и культурных традиций. В конечном итоге будущее человеческой цивилизации напрямую зависит от того, кого и как мы воспитаем сегодня. К сожалению, приходится констатировать, что многие жизненные ориентиры, которые ныне распространены в общественном сознании и активно навязываются молодым людям, в том числе через массовую культуру, с помощью СМИ и Интернета, оказывают негативное воздействие на их неокрепшие души. Защита детей от агрессивного негативного воздействия СМИ, Интернета и др. источников информации – это одна из наиболее важных и актуальных проблем для государства. В этой связи проблема эффективного нравственно-правового воспитания подрастающего поколения стоит очень остро.

Воспитание – понятие ёмкое, многоаспектное, это процесс целенаправленного и систематического воздействия на физическое, нравственное, интеллектуальное, эстетическое развитие личности в целях подготовки ее к семейной, общественной, производительной и культурной жизни [1, с.68]. Воспитание предполагает формирование у молодежи, начиная с раннего возраста значимых качеств, готовности реализовать их в интересах общества и государства.

Основой для нравственного воспитания являются нравственные нормы, традиции, ценности, а для правового воспитания право и законы. Процесс формирования нравственного и правового воспитания молодого поколения образует неразрывную связь между собой и взаимосвязан с общим воспитанием.

Нравственное сознание человека формируется на протяжении всей жизни личности в процессе воспитания и образования, а также в процессе утверждения и развития взглядов и, в сущности, являются нормативным выражением таких взглядов. Нравственно-правовое воспитание на более ранних стадиях развития человека особенно важно, потому как именно в детском возрасте ребенок особенно восприимчив к усвоению нравственных

норм и требований. Это одна из очень важных сторон процесса формирования личности ребенка. Важная роль в решении задач нравственно-правового воспитания подрастающего поколения принадлежит системе образования. На образовательные учреждения возложена не только образовательная задача, но и велика их роль в воспитании человека, гармонически сочетающего в себе моральную чистоту, духовное богатство и законопослушность. Значение образовательных учреждений для воспитательной работы проистекает из того, что в них работают люди именно с педагогическим образованием и стажем, а также находится целевая аудитория – дети и подростки, где они принципиально доступны для воспитательного воздействия.

Роль образовательных учреждений в развитии правосознания подрастающего поколения была в свое время подчеркнута основателем советской педагогики А.С. Макаренко, который считал, что педагоги «имеют возможность внушить детям теорию честности, теорию отношения к вещам своим, чужим и государственным с бесконечной убедительностью, с очень строгой логикой, с большой внушаемостью»³.

Как правильно отмечает И.В. Крупина, наиболее приоритетной ценностью, обеспечивающей социальный прогресс общества, является уровень образования, соответствующий требованию общества и его развитию. Это диктует необходимость всеобщности и доступности образования для каждого человека, использования современных технологий в воспитании и обучении [2]. Профилактический эффект может достигаться осуществлением ряда мероприятий по совершенствованию деятельности образовательных учреждений. Среди них можно выделить: восстановление воспитательной функции образовательных учреждений на основе педагогики диалога и сотрудничества, совместной деятельности с семьей; повышение квалификации педагогов и создание условий, стимулирующих их закрепление в школе и реализацию воспитательного потенциала образовательного учреждения; ориентация педагогических коллективов, учащихся и родителей на сотрудничество с социальными службами и правоохранительными органами.

Необходимо стремиться к тому, чтобы каждый человек знал и уважал закон, механизмы реализации своих прав, умел отстаивать свои права в конкретных жизненных ситуациях. Правильно организованное распространение правовых знаний, нравственно-правовое воспитание граждан позволяют в большой степени избежать появления

³ Макаренко А.С. Соч. в семи томах т.5 М. изд. АПН РСФСР, 1958 г. С.136.

правонарушений и преступлений и таким образом дадут возможность сэкономить немалые средства, которые тратятся на борьбу с негативными проявлениями – последствиями отсутствия воспитания правовой культуры.

Мы должны понимать, что все – и хорошее, и плохое – начинается с самого человека. Для того, чтобы идеи прав и свобод действительно стали основой мировоззрения будущих взрослых граждан России и чтобы ребенок осознал ценность как собственных прав и свобод, так и прав и свобод окружающих, ему необходимо разъяснить, каким образом они реализуются в повседневной жизни. Для выполнения этих требований необходимо поднять на иной качественный уровень содержание правового образования в школе, переосмыслить его структуру, формы и методы работы. Причем эта работа требует серьезной подготовки, она должна быть систематической и кропотливой. В первую очередь следует обеспечить активное участие в ней учителей. Большое профилактическое значение имеет правовое просвещение и нравственно-правовое воспитание несовершеннолетних, склонных к противоправным проступкам. Нужно сформировать в их сознании понимание, что совершение правонарушений влечет неотвратимость юридической ответственности, в том числе с возможным применением жестких санкций.

Стоит отметить, что достаточно совершенная система правового просвещения и воспитания школьников была создана в советское время и носила общегосударственный характер. Вопросы политико-идеологического воспитания подрастающего поколения относились к основным направлениям деятельности Советского государства уже в первые годы своего существования» [3, с. 18]. На государственном уровне была организована эффективная скоординированная деятельность всех заинтересованных государственных органов и учреждений, так или иначе вовлеченных в процесс просветительской деятельности, что являлось одним из наиболее существенных положительных моментов просветительской работы в указанный период. К приоритетным задачам реализации государственной политики в данной сфере относилось «формирование советского гражданина, способного совершенствовать социалистические отношения, было важнейшим направлением деятельности политической системы того периода, одной из задач государственной политики» [3, с. 3].

В сложном деле привития гражданам и особенно молодежи уважения к закону, преодоления правового нигилизма необходимо максимально использовать исторический опыт правового просвещения, научные методики, комплексные подхо-

ды, включающие достижения психологов, социологов, педагогов и правоведов.

В правовом воспитании начальный этап школьного обучения очень важен, когда правовые знания систематизируются и обобщаются. Поэтому, в школе правовое воспитание и обучение необходимо начинать уже с 1 класса, учитывая, что основные принципы права связаны с нравственными категориями. Это позволит подготовить базу для дальнейшего правового воспитания и образования в старших классах.

Соглашаясь с мнением ученых-юристов [4, с. 102], отметим, что при изучении правовых вопросов на уроках преподаватели должны помимо материала, изложенного в учебниках, широко использовать примеры из жизни школ, чтобы убедить учащихся, что каждый противозаконный поступок обязательно влечет за собой соответствующее наказание. Воспитание у ребят сознательных навыков правомерного поведения, честности, принципиальности, доброты, взаимного уважения и взаимной выручки должно проводиться также и на положительных примерах, на примерах героических поступков работников милиции, отдельных граждан, которые зачастую с риском для себя спасают жизнь и здоровье людей, обеспечивают сохранность государственной собственности, охраняют общественный порядок.

Для успешного решения задач по нравственно-правовому воспитанию учащихся необходимо уделять внимание и внеурочной работе по правовому воспитанию. Она имеет много различных форм и включает в себя организацию школ, лекториев, университетов правовых знаний для учащихся и родителей, тематических вечеров, олимпиад и викторин, выступлений работников суда, прокуратуры, полиции, просмотра и обсуждения художественных и документальных фильмов, посещение заседаний судов.

Одной из форм этой работы являются беседы. Причем наибольший воспитательный эффект дают беседы, проводимые непосредственно в учебных группах, поскольку они позволяют в максимальной мере сосредоточить внимание ребят, ответить на все интересующие их вопросы. Поэтому в начале учебного года рекомендуется организовать проведение квалифицированных бесед на тему правового воспитания в каждой учебной группе. К проведению таких бесед следует привлекать работников суда и прокуратуры, органов внутренних дел и юридических консультаций, которые должны подробно разъяснять учащимся меру ответственности за уголовные преступления и административные правонарушения. Сотрудники правоохранительных органов должны разъяснять законодательство,

охраняющие права и интересы подростков, содержание норм уголовного, административного и других отраслей права об ответственности несовершеннолетних, показывать воспитательно-профилактическую роль российских законов и практики их применения, вести антиалкогольную пропаганду в учебных заведениях, по месту жительства, осуществлять другие мероприятия по формированию и развитию правосознания школьников, учащихся ВУЗов, всех юношей и девушек.

Анализ имеющихся на сегодняшний день разработанных программ по правовому просвещению учащихся школьного возраста показал, что школьный курс права есть не во всех школах, и далеко не каждый школьник сможет сказать, какие именно права есть у него или у его товарищей, учителей, родителей, и в чем их смысл.

В центре внимания преподавателей права сегодня формулирование новых подходов к правому образованию в школе, превращение правового обучения и воспитания в самостоятельные виды деятельности, определение для каждого из направлений перспективных целей и ожидаемых результатов.

Для правового обучения в школе наиболее значимыми являются проблемы:

- › в начальной школе (1-4 классы) в интегрированном курсе «Окружающий мир» правовые вопросы представлены минимально (3 часа из 264 часов, 1,1%), затронуты только отдельные элементы государственного права (Конституция РФ, государственные символы, федеративное государство, Президент РФ, права ребёнка);
- › в основной школе содержательная область «Право» включена в курс обществознания и до 9 класса изучается в незначительном объеме:
 - 5-7 классы – освещены отдельные вопросы по правовой тематике в минимальном объеме (за три года 17 из 102 часов, 17%);
 - 5 класс – 5 из 35 часов (государственное право, повторение изученного содержания в начальной школе);
 - 6 класс – правовые вопросы не изучаются;
 - 7 класс – 12 из 35 часов (права и свободы человека и гражданина, обязанности гражданина РФ, правовой статус несовершеннолетнего, правонарушение).
 - 8–9 класс – право представлено единым содержательным блоком в курсе обществознания (за два года 22 из 68 часов, 32%).
 - 8 класс – правовые вопросы не изучаются
 - 9 класс – 22 часа (обзорно затронуты ключевые вопросы теории государства

и права, первое знакомство с содержанием отраслей права).

Содержательный блок права изучается в конце первого полугодия и втором полугодии, учащиеся в этот период в основном готовятся к ОГЭ.

› в старшей школе курс права изучается в различных объемах и на различной содержательной основе:

Курс права изучается внутри базового курса обществознания в 10–11 классах (22 из 134 часов, 16%), его изучают более 50% учеников, которые не сдают ЕГЭ по обществознанию (раздел право изучается во втором полугодии 11 класса, учащиеся уделяют много внимания подготовке к ЕГЭ).

Отдельный курс права изучается в объеме 134 часов в классах социально-гуманитарного профиля, и 68 часов в классах социально-экономического профиля, эти профили выбирают учащиеся, которые сдают обществознание как ЕГЭ.

В контрольно-измерительных материалах по обществознанию из 21 задания первой части, ориентированных на определенную область знания, только 5 заданий посвящены праву.

Профильные УМК по праву требуют серьезного обновления, так как они были созданы еще в начале предыдущего десятилетия.

- › вне правового обучения оказывается большинство учащихся, кроме тех, кто изучает право, как профильный курс;
- › начальная школа потеряна для правового образования в основной школе право фактически начинают изучать в 7 классе (14 лет), с полным содержанием права учащиеся знакомятся только с 9 класса;
- › более 50% старшеклассников получают минимальные знания по праву из-за непродуманной структуры базового обществознания и значительного влияния ЕГЭ на образовательный процесс;
- › в школе не изучают системно Конституцию РФ, не говоря о других отраслях права, происходит размывание содержательной стороны права в курсах обществознания;
- › отсутствует общественный контроль над содержанием правовых элементов КИМ в рамках ЕГЭ, эта одна из причин низких результатов учащихся в области право внутри курса обществознания; – большинство школ РФ испытывают дефицит преподавателей-специалистов в области права в учебных заведениях, право преподают учителя истории и обществознания, это допустимо в 5–9 классах и 10–11 для базового обществознания, для преподавания профильного права нужен другой уровень знаний и подготовки;

- › общеобразовательные школы при этом не поддерживает связь с юридическими факультетами вузов, даже при наличии в них студенческих волонтерских программ по правовой помощи [5].
 - › Для правового воспитания в школе актуальными стали следующие проблемы:
 - › правовое воспитание в школах не является системой, как правило, это набор разовых мероприятий;
 - › календарь важнейших правовых дат не является для школ ориентиром в воспитательной работе;
 - › не созданы на федеральном уровне сборник программ по правому воспитанию и УМК по праву для внеурочной деятельности;
 - › отсутствует банк данных педагогических технологий, связанных с правовым воспитанием;
 - › педагогическими технологиями правового воспитания владеют только учителя истории и обществознания, остальные учителя предметники, как классные руководители, не выходят за рамки тематического классного часа;
 - › внешнюю волонтерскую помощь школа принимает редко, слабая связь школ по вопросам правового воспитания с юридическими факультетами вузов и правоохранительными органами;
 - › нет условий для стимулирования гражданской активности школьников и зрелости их правосознания, в портфолио выпускника входят только успехи в сфере обучения.
- Выполнение этих задач предполагает объединение усилий не только специалистов в области школьного правового образования, но преподавателей права в вузах, ученых-юристов. Сегодня у нас общая цель – остановить умаление и разрушение школьного правового образования. «Право» должно стать ключевым предметом школьного учебного процесса, без которого невозможно завершить становление человека и гражданина⁴.
- Право должно преподаваться в простой и интересной форме в течение всего процесса школьного образования, должно быть в какой-то мере интегрировано и в общие курсы гуманитарной направленности и по окончании средней школы выпускник должен [6, с. 3]:
- › усвоить систему знаний о правах человека, правах и обязанностях гражданина России, порядке их реализации, возможностях и методах защиты прав личности;
 - › знать содержание Конституции Российской Федерации, определяющей принципы права, систему прав и обязанностей граждан России;
 - › знать основополагающие документы международного права по правам человека и правам ребенка;
 - › владеть знаниями об охране правопорядка государственными органами, о регулировании правом отношений между гражданами и государством в сфере охраны правопорядка, видах юридической ответственности граждан, условиях и порядке привлечения граждан к юридической ответственности, способах защиты гражданами своих прав от незаконных действий правоохранительных органов, правах и обязанностях граждан по участию в охране правопорядка;
 - › иметь представление о действиях и поступках, составляющих угрозу безопасности личности, знать о правилах, соблюдение которых способствует охране личной безопасности человека от преступных посягательств;
 - › усвоить совокупность конкретных правил поведения в семье, доме, школе, на улице, в учреждениях культуры, на зрелищных мероприятиях, в местах отдыха, основанных на уважении к правам и свободам других граждан;
 - › овладеть юридическими терминами и понятиями в объеме, необходимом для изучения основ права;
 - › уметь правильно пользоваться юридической терминологией, читать юридические документы и объяснять их смысл;
 - › уметь применять правовые знания: планировать правомерные способы действий в различных жизненных ситуациях, давать правовую оценку поступкам людей, собственным действиям, явлениям жизни;
 - › уметь осуществлять свои права на практике;
 - › руководствоваться существующими юридическими нормами в различных сферах жизни;
 - › иметь четкие ценностные ориентиры гуманистической направленности (в системе ценностных приоритетов – такие, как жизнь и здоровье человека, права человека, его свобода, честь, достоинство и др.);
 - › осознавать социальную ценность права как средства защиты личности и общества;
 - › иметь четкую установку на законопослушание, негативно относиться к нарушению правопорядка.
 - › подтвердить свои знания сдачей итогового экзамена.

⁴ Федоров И.Н. Масштабы и содержание правовых вопросов в курсе обществознания в современной школе (доклад)/ IV Всероссийский съезд учителей права и обществознания. Санкт-Петербург. 17 мая 2016 г.

Внедрение в образовательную программу учебных или факультативных курсов, призванных

содействовать нравственно-личностному, духовному и патриотическому развитию личности, в том числе привитию гражданам уважения к закону и желание действовать законно и добросовестно могло бы решить обозначенную проблему.

Такие программы обучения необходимо вводить в обязательные курсы общеобразовательных школ и профессиональных средних и высших учебных заведений с учетом конкретной специфики учреждения и возраста учащихся.

В результате последовательного и методического воспитания личности, начиная с дошкольного возраста, мы получим высоконравственную, духовно развитую личность, мотивированную к добросовестному исполнению должностных обязанностей [7, с. 65]. В обществе в будущем сформируется устойчивое уважение к закону.

Мы должны понимать, что дети и молодежь (завтрашние взрослые) являются самым ценным

капиталом каждого общества – это завтра любого общества. Непрерывная связь и взаимопонимание всех поколений имеют важнейшее значение для любого общества. Это – непереносимое условие стабильности нашего мира, оптимизма и ответственности нынешнего поколения перед будущими поколениями.

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

Литература

1. Яценко Н.Е. Толковый словарь обществоведческих терминов. СПб., 1999.
2. Крупина И.В. Образовательная среда семьи и школы как средство воспитания и обучения / автореферат диссертации доктора педагогических наук. М., 2000.
3. Ростова О.С. Правовая охрана материнства и детства в Советском государстве / автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратовская государственная академия права. Саратов, 2007. – 27 с.
4. Астемиров З.А., Зиядова Д.З. Проблемы профилактики преступлений: монография. – Махачкала, 2009.
5. Федоров И.Н. Масштабы и содержание правовых вопросов в курсе обществознания в современной школе // IV Всероссийский съезд учителей права и обществознания. Санкт-Петербург. 17 мая 2016 г.
6. Атагимова Э.И. Правовое просвещение и предупреждение молодежной преступности // Мониторинг правоприменения. 2015. № 4 (17).
7. Атагимова Э.И., Макаренко Г.И. Правовое просвещение: проблемы и пути решения // Мониторинг правоприменения. 2015. № 1(14).

LEGAL-CUM-MORAL EDUCATION AND RAISING LEGAL AWARENESS IN THE MODERN SCHOOL: PROBLEMS AND WAYS TO SOLVE THEM

Atagimova E., Fedorov I.⁵

Keywords: student, citizen, population, law, morality, legal awareness raising, legal culture, legal nurturing, legal consciousness, school, programme, responsibility, prevention, informing, legal knowledge.

⁵ *Elmira Atagimova*, Ph.D. in Law, Head of the Research Division of the Scientific Centre for Legal Information of the Ministry of Justice of the Russian Federation, Russian Federation, Moscow.

E-mail: atagimova75@mail.ru

Ivan Fedorov, member of the Board of Association of Teachers of Law and Social Science, teacher of history, social science and law at Moscow Gymnasium No. 1539, Russian Federation, Moscow.

E-mail: fedorovin@gmail.com

Abstract. *In the paper, the authors emphasize the role of legal-cum-moral education of the coming generation for creating a cultured, socially active, and law-abiding society. The significance of the education system for solving problems of legal-cum-moral education of school age students is mentioned. Problems of legal nurturing and education in educational institutions are identified and analysed. In the legal-cum-moral education process a special place is given to the school. Problems of topical content of legal issues in the social science course offered in the modern school are considered in detail. Proposals to include curricular or extracurricular courses for promoting legal-cum-moral development of personality in curricula of schools of general education and secondary educational institutions are presented. It is noted that legal-cum-moral education of the coming generation should begin from an early age and it must become a top priority task for the modern education system.*

DOI: 10.21681/2226-0692-2016-3-70-76

References

1. Iatsenko N.E. Tolkovy slovar' obshchestvovedcheskikh terminov, SPb., 1999.
2. Krupina I.V. Obrazovatel'naiia sreda sem'i i shkoly kak sredstvo vospitaniia i obucheniia, avtoreferat dissertatsii doktora pedagogicheskikh nauk, M., 2000.
3. Rostova O.S. Pravovaia okhrana materinstva i detstva v Sovetskom gosudarstve, avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata iuridicheskikh nauk, Saratovskaia gosudarstvennaia akademiia prava, Saratov, 2007, 27 pp.
4. Astemirov Z.A., Ziiadova D.Z. Problemy profilaktiki prestuplenii: monografiia, Makhachkala, 2009.
5. Fedorov I.N. Masshtaby i sodержanie pravovykh voprosov v kurse obshchestvoznaniia v sovremennoi shkole, IV Vserossiiskii s'ezd uchitelei prava i obshchestvoznaniia, Sankt-Peterburg, 17 maia 2016 g.
6. Atagimova E.I. Pravovoe prosveshchenie i preduprezhdenie molodezhnoi prestupnosti, Monitoring pravoprimereniia, 2015, No. 4 (17).
7. Atagimova E.I., Makarenko G.I. Pravovoe prosveshchenie: problemy i puti resheniia, Monitoring pravoprimereniia, 2015, No. 1(14).

