

Главный редактор

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

Шеф-редактор

**Григорий Иванович Макаренко**

Учредитель и издатель

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

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

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

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

Телефон: +7-495-539-2529

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

Требования, предъявляемые к рукописям,  
размещены на сайте журнала

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

## СОДЕРЖАНИЕ

### Теория и методология правовой науки

Конституционное правоприменение и его ценностная  
составляющая ..... 4  
*Мурашко Л. О.*

Субъективные публичные права: некоторые аспекты  
происхождения и содержания ..... 9  
*Хорунжий С. Н.*

### Прокурорский надзор

Мониторинг правоприменения в избирательной сфере  
и работа органов прокуратуры ..... 16  
*Какителашвили М. М.*

### Финансовое право

Государственные контракты: бюджетно-правовые  
основы или «барьеры»? ..... 27  
*Поветкина Н. А.*

### Уголовное право и криминология

Потребности дифференциации ответственности  
за различные виды насилия ..... 32  
*Потёмкина А. Т., Цопанова И. Г.*

### Правоохранительная деятельность

Официальное предостережение как эффективное  
средство предупреждения правонарушений: вопросы  
правового мониторинга ..... 36  
*Степаненко Р. Ф., Шляхтин Е. П.*

Внутрисистемные коллизии уголовно-правовых  
новелл, направленных на профилактику  
криминальных суицидов в России ..... 41  
*Смирнов А. М.*

### Социологический мониторинг

Мониторинг проблем социальной защиты  
многодетных семей (социологический анализ) ..... 44  
*Мальшиев М. Л., Успенская Т. Н.*

### Вопросы судебной деятельности

Профессиональная культура судьи как вид  
профессиональной правовой культуры ..... 52  
*Шаруева Н. В.*

### ДОКЛАД

о результатах мониторинга правоприменения  
в Российской Федерации за 2017 год ..... 56

**ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES** ..... 77

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

### Юридические науки

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

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

### Социологические науки

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

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

### Иностранные члены

КУРБААНОВ Габил Сурхай оглы  
ШАРШУН Виктор Александрович

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

## EDITORIAL BOARD

### Legal sciences

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

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

### Sociological sciences

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

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

### Foreign Members

Habil QURBANOV  
Viktor SHARSHUN

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

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

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

Approved for print on the 28th of May 2018

Editor-in-Chief:  
Doctor of Science (Law, Philosophy), Professor  
**Oleg Rybakov**

Managing Editor:  
**Grigoriy Makarenko**

**Founder and publisher:**  
Federal State-Funded Institution “Scientific Centre  
for Legal Information under the Ministry of Justice  
of the Russian Federation”

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

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

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

Postal address:  
Mikhalkovskaya str., bld. 65/1, 125 438, Moscow, Russia  
Telephone: +7 (495) 539-25-29  
E-mail: [monitorlaw@yandex.com](mailto:monitorlaw@yandex.com)  
Guidelines for preparing manuscripts for publication can  
be found on the website  
<http://uzulo.su/mon-prav>

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

## СОДЕРЖАНИЕ

### Theory and methodology of legal science

Constitutional law enforcement and its value  
component ..... 4  
*L. Murashko*

Subjective public rights: some aspects of their origin  
and content ..... 9  
*S. Khorunzhii*

### Prosecutorial oversight

Monitoring of law enforcement in the electoral sphere  
and the activities of prosecution bodies ..... 16  
*M. Kakitelashvili*

### Financial law

Government contracts: budget law foundations  
or ‘barriers’? ..... 27  
*N. Povetkina*

### Criminal law and criminology

A need to differentiate liability for different types  
of violence ..... 32  
*A. Potemkina, I. Tsopanova*

### Law enforcement

Official cautioning as an efficient means for preventing  
law violations: issues of legal monitoring ..... 36  
*R. Stepanenko, E. Shliakhtin*  
Internal system collisions of novelties of criminal law  
aimed at preventing criminal suicides in Russia ..... 41  
*A. Smirnov*

### Sociological monitoring

Monitoring problems of social protection of multi-child  
families (a sociological analysis) ..... 44  
*M. Malyshev, T. Uspenskaia*

### Judicial activities

The professional culture of the judge as a type of  
professional legal culture ..... 52  
*N. Sharueva*

Report on the results of law enforcement monitoring  
in the Russian Federation for 2017. .... 56

**ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES** ..... 77

# Конституционное правоприменение и его ценностная составляющая

Мурашко Л. О.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** конституционное правоприменение, конституционные нормы, конституция, конституционный суд, субъект права, судья, конституционное правосудие, решение суда, аксиология права, конституционные ценности, конституционализация, толкование правовой нормы.

**Аннотация.** Статья посвящена особенностям правоприменительной деятельности в сфере конституционного правосудия как властной деятельности уполномоченных органов — конституционных судов. С использованием формально-догматической, сравнительно-правовой методологии, историко-правового анализа, на примерах практики Конституционного Суда Республики Беларусь автор обосновывает значимость ценностной составляющей конституционного правоприменения. Конституционные суды в ходе правоприменительной деятельности интерпретируют конституционные нормы, наполняя понятия сложного философско-правового содержания, выступающие в качестве обобщенных в наиболее высокой степени масштабов возможного или должного поведения субъектов права, нормативным значением. Благодаря деятельности конституционных судов общие принципы и ценности, закрепленные в конституциях, представляя собой аксиологическую характеристику общества и государства, «преломляются» для регулирования конкретных общественных отношений. Автор указывает на ключевую роль высокого уровня конституционного правосознания и мышления, профессионализма, мастерства и творчества судей как основных субъектов конституционного правоприменения, задающих его «ценностные параметры». Обосновывается вывод, что нормативно-доктринальный характер решений конституционных судов способствует конституционализации всей национальной правовой системы.

DOI: [10.21681/2226-0692-2018-3-04-08](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2018-3-04-08)

Применение конституции по сравнению с иной правоприменительной деятельностью представляет собой более сложный процесс, особенности которого наиболее ярко проявляются в деятельности конституционных судов. Особенности правоприменения в сфере конституционного правосудия предопределяются сложностью выявления содержания конституционных норм, принципов и ценностей, необходимостью «аксиологического измерения» сложносоставных теоретических конструкций, как правило, закрепленных в современных конституциях, особой правовой природой решений конституционных судов, высоким профессиональным правосознанием судей.

Правоприменение по существу выступает прежде всего компетентной властной деятельностью; при этом следует отметить и такие характеристики данной деятельности, как творчество, профессионализм, мастерство и другие, предполагающие этические, аксиологические грани деятельности, а также и присущие ей эстетические стороны, которые выражаются в превосходных степенях мастерства, профессионализма и т. д. Сравнительные степени, позволяющие оценивать мастерство, творчество, профессионализм и другие ценностно-оценочные характеристики правоприменительной деятельности, обуславливаются ее субъектом. И дискуссия по применению правовой нормы сосредотачивается на

том, кто и каким образом применяет правовую норму, выявляет ее смысл в целях применения и с помощью каких средств. К сожалению, практики вынуждены оставить «чарующие идеи», рожденные постмодерном, о «множества смыслов», «невозможности выявления смысла», «отсутствия однозначной интерпретации» и т. п. Действующая практика правоприменительной деятельности, ежедневно связывающая воедино все составляющие сферы права, включая правоприменение, пытается в этом процессе наилучшим образом использовать имеющиеся знания, эффективно достигать поставленных целей, приближая повседневное ремесло к истинному мастерству. При этом сложно спорить, что наиболее превосходные степени относительно субъекта правоприменения должны относиться к судейскому корпусу, обеспечивающему эффективность правосудия как «ядра» действенности правового регулирования. В свете этого и в современное время, и в исторической ретроспективе можно увидеть повышенные требования к судье: это и требования к профессиональным знаниям, и к моральным качествам; предполагается также и житейская мудрость — возрастной критерий к кандидату на должность судьи является общепризнанным.

Возрастание влияния судебных решений на правовую материю, значимости судебного правотворчества обусловлено распространением подходов, сложившихся в англосаксонской правовой системе, взаимовлиянием

<sup>1</sup>Мурашко Людмила Олеговна, доктор юридических наук, доцент, заместитель начальника экспертно-правового управления Конституционного Суда Республики Беларусь, Республика Беларусь, г. Минск.  
E-mail: km\_2005@mail.ru

правовых систем в современном мире, усилением воздействия на национальные правовые системы решений наднациональных судебных органов. Сегодня судья оказывается (вынужденно или по замыслу законодателя в пределах усмотрения) наиболее своевременно реагирующим на меняющиеся общественные отношения в глобализирующемся мире, той оперативной «правоприменительной инстанцией», которая «связывает» воедино многоуровневую, многоплановую, зачастую диффузную правовую материю национальных, наднациональных, транснациональных, региональных, универсальных правовых порядков. Следует согласиться, что «первостепенную роль законов никто не отменял и отменить не в силах, но они не наделены такой ролью изначально, а именно становятся таковыми в той мере, в которой судья делает их частью конкретных практических решений» [1].

Аксиологическое измерение права, различающее ценностное содержание правовой материи и позитивное право, наиболее ярко находит свое выражение в конституционно-правовой материи. В качестве традиционного «свода» доминирующих в обществе ценностных ориентаций выступают в современном мире писанные консолидированные (В.Е. Чиркин) конституции государств, закрепляющие ценности, принципы, цели, идеалы общества. Конституционные нормы такого рода представляют собой обобщенные в наиболее высокой степени масштабы возможного или должного поведения субъектов права, правовые ориентиры, своеобразные целевые установки для организации государства и общества. Специфическим характером нормативности, которая закреплена в конституции через общие принципы и ценности, представляющие собой ценностную характеристику общества и государства, обусловлена сложность применения конституционных норм, насыщенность текстов решений конституционных судов правовыми категориями, сложными теоретическими конструкциями.

Правовая природа решения конституционного суда традиционно рассматривается через толкование — как толкование норм конституции (Т.Я. Хабриева [2], Б.С. Эбзеев [3] и др.). В настоящее время дискуссия по вопросам значения и юридической силы решений конституционных судов, их правовой природы, места в национальной правовой системе приобретает привычный характер, так и не придя к единству по поставленным вопросам.

За последнее время наиболее авторитетными учеными и практиками высказывались мнения о судебно-прецедентной природе решений конституционных судов [4], о нормативно-доктринальной их природе [5], о том, что акты конституционных судов являются нормативными правовыми актами, правоприменительными актами, источниками права и др. Данная дискуссия органично дополнила научную полемику о природе самого органа конституционной юстиции, продолжая традиционную для советского периода дискуссию о судебном правотворчестве (см., например, труды Бибило В.Н. [6, 7]).

Толкование национальной конституции как специальное полномочие является традиционным полномочием для конституционных судов, направленно на поиск баланса в случае правового конфликта между раз-

личными ветвями власти на основе конституционного текста, ориентацию всех участников государственного строительства на выявление ресурса национальной конституции без более кардинальных политико-правовых решений, которые могут заключаться, например, в изменении конституционного текста. Казуальное толкование норм конституции, в отличие от специального полномочия по официальному толкованию конституции, неотделимо от деятельности любого конституционного суда.

Толкование конституционным судом конституционных норм подчиняется общим правилам толкования: новая норма не создается; речь идет о применении нормы конституции при разрешении конкретного дела; особый характер толкования в этом случае выражается в его значении для правовой системы: нормативный характер казуального толкования конституции обусловлен природой конституционного правоприменения, согласно которой общий характер конституционных предписаний предполагает особую значимость толкования этих предписаний, их общеобязательность.

При толковании конституционных норм, зачастую представляющих собой понятия сложного философско-правового содержания, их содержание «преломляется» через конкретные общественные отношения. Следует согласиться, что в данном случае «разница между законодателем, устанавливающим норму права, и правоприменителем, толкующим эту норму таким образом, что именно в этом толковании она понимается всеми субъектами права (а именно в этом ключе рассматривается толкование конституционного суда статей конституции в конкретном деле), чрезвычайно мала» [8].

Следует учитывать сложность выявления содержания нормы конституции, сформулированной законодателем (конституционным законодателем). Хотя сложно не согласиться с мнением, что «юридический текст (конституция) может быть более мудрым, чем ее автор и толкователь, и более мудрым, чем они оба» [9]. А. Шайо подчеркивает, что судьи конституционных судов не могут претендовать на особое, «квазисакральное знание» [10] внеконституционного характера. В то же время «нужен судья мыслящий, болеющий за справедливость, думающий, соизмеряющий норму закона и принципы справедливости, оценивая право, но не применяя его как инструкцию к эксплуатации общества» [11].

Осуществление конституционного контроля предполагает высокое профессиональное правосознание судей с устойчивыми представлениями о «конституционных параметрах» ценностной модели общества и государства. Однако конституционный контроль действующего законодательства не исчерпывается простым сопоставлением норм и приведением последнего в соответствие с конституционными нормами. Происходит уяснение смысла конституционных норм посредством различных видов толкования, причем как уяснение «позитивной», объективированной «буквы» конституции, так и интерпретация содержания нормы, позволяющая выявить ее дух («живой смысл в каждый данный отрезок времени»<sup>2</sup>), сущностное имплицитное содержание, что

<sup>2</sup> Зорькин, В.Д. «Праздники меняются, Конституция остается» / В.Д. Зорькин ; интервью подгот. А. Закатнова // Российская газета. 2004.

обусловлено высокой степенью абстрактности, обобщенности конституционных формулировок. Зачастую данная деятельность связана с выявлением аксиологического аспекта конституционных норм, поскольку при толковании процесс познания содержания неразрывно связан с его оценкой и обращением к ценностным характеристикам конституционной нормы. Как подчеркивает Н.С. Бондарь, «универсализация конституционных ценностей сопровождается не только трансформационными тенденциями развития, но и трансформацией этих ценностей из мифологизированных политико-декларативных характеристик существующего в действующие нормативно-правовые императивы должного» [12, с. 168].

В подтверждение указанного можно привести ряд решений Конституционного Суда Республики Беларусь, которые являются наиболее яркими примерами «аксиологического измерения» выявленного содержания конституционных норм.

Так, в решении Конституционного Суда Республики Беларусь от 11.07.2016 в отношении конституционности Закона Республики Беларусь «Об утверждении Военной доктрины Республики Беларусь» Конституционный Суд отметил, что исходя из положений статей 1, 2 и 57 Конституции Республики Беларусь защита государственного суверенитета, территориальной целостности Республики Беларусь, ее конституционного строя составляет сущность воинской обязанности. Данная защита не сводится к обязанности несения военной службы или участия в отражении военной агрессии, а является также моральным обязательством, основанным на любви и уважении к Родине, своему народу и определяющим поведение гражданина не только в случае вооруженных посягательств на суверенитет и территориальную целостность Республики Беларусь, ее конституционный строй, но и в мирное время<sup>3</sup>.

При этом Конституционный Суд подтвердил сформулированную правовую позицию в решении от 14.11.2012 «О возмещении средств, затраченных государством на подготовку выпускников учреждений высшего и иного образования, при их добровольном поступлении на военную службу», в которой подчеркнул, что «категория долга имеет как юридическое, так и этическое значение, привносит в сферу конституционного регулирования нравственные начала, указывает на ценностные ориентиры, подлежащие особой заботе человека и гражданина и их правовой защите. Исполнение долга не исключает возможности выбора способов и форм участия граждан в защите государства. При этом конституционная обязанность и священный долг по защите Республики Беларусь с учетом статьи 2 Конституции подлежат обязательному исполнению, так как в указанной статье предусмотрена взаимная ответственность государства и гражданина: государство ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности, а гражданин ответствен перед госу-

дарством за неукоснительное исполнение обязанностей, возложенных на него Конституцией»<sup>4</sup>.

К сложной нравственно-правовой категории долга Конституционный Суд Республики Беларусь обращается и при анализе конституционного права каждого на охрану окружающей среды (статьи 46, 55 Конституции Республики Беларусь). В решении от 21.04.2014 при проверке конституционности Водного кодекса Республики Беларусь Суд отметил, что долг является в первую очередь морально-нравственной (этической) категорией; будучи облеченным в конституционно-правовую форму, он наделяется качеством правового должностояния, приобретает юридическое значение общеобязательного велеия объективно-субъективного характера, обеспечиваемого государством в целях создания надлежащих условий для реализации конституционного права на благоприятную окружающую среду; в экологических отношениях долг, занимающая доминирующее положение в качестве этического требования (императива), побуждает человека к осуществлению экологических прав, направленных на охрану природы; закрепление законодателем экологических прав предполагает соответствующие действия граждан по их реализации, что придает этическому требованию свойство правового общеобязательного велеия<sup>5</sup>.

В решении Конституционного Суда Республики Беларусь от 26.12.2012 при проверке конституционности закона, вносящего изменения в Закон «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей», Суд признал, что реализация закрепленного в Конституции положения о необходимости государственной поддержки семьи, материнства и детства предполагает принятие комплекса мер, обеспечивающих для соответствующей категории граждан условия реализации ими права на достойный уровень жизни, вместе с тем отметив, что из приведенных и других норм Конституции не следует, что государство должно полностью обеспечивать материальное благополучие каждой семьи в целом и каждого ребенка в отдельности только и единственно с помощью мер по социальной защите. Такое понимание роли государства вступало бы в противоречие с требованием части третьей статьи 32 Конституции, обязывающим родителей или лиц, их заменяющих, воспитывать детей, заботиться об их здоровье, развитии и обучении. Полное освобождение родителей от финансовой заботы о детях разрушило бы структуру традиционных семейных отношений, основанных на моральной и материальной общности и поддержке, правах и обязанностях членов семьи, ответственности родителей за содержание детей. В то же время государство должно оказывать разумную поддержку семьям, особенно в случаях, когда родители

Фед. выпуск № 3653. 11 дек. С. 1.

<sup>3</sup> О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об утверждении Военной доктрины Республики Беларусь»: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 11 июля 2016 г., № Р-1061/2016 // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. 21.07.2012, 6/1568.

<sup>4</sup> О возмещении средств, затраченных государством на подготовку выпускников учреждений высшего и иного образования, при их добровольном поступлении на военную службу: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 14 ноября 2012 г., № Р-778/2012 // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь, 22.11.2012, 6/1248.

<sup>5</sup> О соответствии Конституции Республики Беларусь Водного кодекса Республики Беларусь: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 21 апреля 2014 г., № Р-920/2014 // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь, 29.04.2014, 6/1412.

в силу объективных обстоятельств не в состоянии обеспечить ребенка необходимыми средствами<sup>6</sup>.

Анализируя конституционность Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам совершенствования системы государственных наград», согласно которому перечень государственных наград Республики Беларусь дополняется такой наградой, как медаль «За спасенную жизнь» (основания награждения: спасение людей на воде, во время стихийных бедствий, пожаров, аварий, катастроф и других чрезвычайных обстоятельств, сопряженных с риском для жизни) Конституционный Суд Республики Беларусь в своем решении от 17.04.2015 исходил из положений Конституции, в соответствии с которыми человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства (часть первая статьи 2 Конституции); каждый имеет право на жизнь (часть первая статьи 24 Конституции) и подчеркнул, что учреждение законом медали «За спасенную жизнь» основано на данных конституционных положениях, обусловлено важностью жизни каждого как конституционной ценности, необходимостью официального признания высоких моральных качеств награждаемого и его вклада в приумножение духовного потенциала общества<sup>7</sup>.

Законом «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Республики Беларусь, Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях и Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях» КоАП дополняется статьей 16.10, устанавливающей ответственность за незаконные действия с некурительными табачными изделиями, предназначенными для сосания и (или) жевания, под которыми понимаются изделия (снюс, насвай и др.), изготовленные из табака (очищенной табачной пыли) и щелочного компонента (мела, извести или прочих щелочных компонентов) с добавлением или без добавления иных ингредиентов.

Оценивая конституционность данного Закона, Конституционный Суд Республики Беларусь в своем решении от 08.07.2016, подчеркнув, что опасность получивших в последнее время широкое распространение в молодежной среде указанных некурительных табачных изделий состоит в их негативном воздействии на физическое и психическое здоровье подрастающего поколения, при этом их регулярное применение вызывает привыкание и может способствовать переходу на потребление наркотических средств и психотропных веществ, признал, что правоограничения, устанавливаемые законодателем, вытекают из конституционных предписаний, в соответствии с которыми детство находится под

защитой государства (часть первая статьи 32 Конституции), осуществление права собственности не должно противоречить общественной пользе и безопасности (часть шестая статьи 44 Конституции), граждане имеют право на жизнь и охрану здоровья (часть первая статьи 24, часть первая статьи 45 Конституции). Конституционный Суд указал, что предусматриваемые за указанные правонарушения меры административной ответственности направлены на достижение таких социально полезных целей, как недопущение ослабления моральных устоев общества, обеспечение национальных демографических приоритетов, и являются соразмерными указанным в Конституции ограничениям прав и свобод личности в интересах национальной безопасности, защиты нравственности, здоровья населения<sup>8</sup>.

Можно приводить и другие примеры из богатой практики Конституционного Суда Республики Беларусь по осуществлению обязательного предварительного контроля конституционности законов, введенного в 2008 году. Как указывает Председатель Конституционного Суда Республики Беларусь П.П. Миклашевич, «решения Конституционного Суда Республики Беларусь и выраженные в них правовые позиции направлены на утверждение верховенства Конституции, обеспечение ее комплексного воздействия на общественные отношения, поступательное развитие которых во многом зависит от практического соблюдения конституционных норм и принципов, формирование действенного механизма реализации прав и свобод человека. Конституционный Суд, принимая решения и формулируя в них правовые позиции, осуществляет защиту конституционных ценностей, поддерживая их конституционно-правовой баланс в современных условиях». Автор подчеркивает, что «оценивая эффективность конституционного контроля в Республике Беларусь, прежде всего предварительного, можно утверждать, что Конституционный Суд, с одной стороны, подтверждает, что в принятых законах развиваются конституционные положения, с другой — нацеливает законодателя на дальнейшее совершенствование законодательных актов в целях выработки действенного правового механизма реализации конституционных прав и свобод граждан, а правоприменителя — на соблюдение прав и свобод граждан в процессе применения правовых норм, обращая внимание на необходимость их применения в соответствии с конституционно-правовым смыслом, выявленным в процессе проверки применяемого закона. При этом выявление конституционно-правового смысла отдельных норм законов с учетом современных технологий и новых аспектов в понимании прав человека направлено на обеспечение конституционности правоприменительной практики» [13].

Следует отметить, что в теоретико-правовых исследованиях уделяется основное внимание конституционному суду как преимущественно «негативному

<sup>6</sup> О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей»: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 26 декабря 2012 г., № Р-786/2012 // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. 10.01.2013, 6/1258.

<sup>7</sup> О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам совершенствования системы государственных наград»: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 17 апреля 2015 г., № Р-977/2015 // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. 26.04.2015, 6/1477.

<sup>8</sup> О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Республики Беларусь, Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях и Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях»: решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 8 июля 2016 г., № Р-1058/2016 // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. 20.07.2016, 6/1565.

законодателю»; вместе с тем, как доказывает вышеизложенное, значение решений конституционных судов по выявлению и формулированию нормативного содержания конституционных норм общего характера, закрепленных в виде принципов, ценностей, насыщенных конституционно-правовых «формул», сложно переоценить. Как подчеркивает судья Конституционного Суда А.Г. Тиковенко, «основным нормативным правовым актом, максимально отражающим, концентрирующим правовые ценности и устанавливающим их объективную иерархию, является Конституция Республики Беларусь. Будучи закрепленными, как правило, в преамбуле Конституции, ее нормах-целях, нормах-задачах и нормах-принципах, правовые ценности приобретают статус конституционно-правовых, занимая таким образом центральное место в системе ценностей» [14]. Ведущие европейские ученые выражают точку зрения об ответственности судей перед обществом в случае применения ими общих подходов, сложившихся в сфере правовой аксиологии, и необходимости разработки методологии, позволяющей решить проблему опосредования социальных ценностей правом, включения новых социальных ценностей в конституции [10, с. 4—6].

Решения конституционных судов, направленные на выявление аксиологической составляющей конституционных норм, их нормативно-доктринальный характер способствует конституционализации правовой системы в целом. Уяснение ценностного содержания важнейших категорий, закрепленных в конституционном тексте, «генерирование» конституционных ценностей, формулирование

правовых позиций в решениях относительно конституционно-правового смысла проверяемых норм, адресованных законодателю и правоприменителю, выявление пробельности законодательства конституционно-правового характера обуславливают особое значение «позитивного законодательства», которое имеют решения конституционных судов для национальных правовых систем.

Как указал Конституционный Суд Республики Беларусь в своем Послании Президенту Республики Беларусь и палатам Национального собрания Республики Беларусь «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2017 году» (решение от 23.01.2018 «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2017 году»), конституционализация общественных отношений осуществляется посредством утверждения верховенства права и развития конституционных ценностей в нормотворчестве и правоприменении, установления конституционного порядка, при котором государство, все его органы и должностные лица, а также граждане действуют на основе и в соответствии с Конституцией<sup>9</sup>.

Формально-определенное нормативное содержание конституционных ценностей, закрепленное в конституционной норме и установленное в процессе вынесения решений конституционными судами, оценка конституционности норм законов, исходя из данных ценностей, структурирует в русле конституционных ценностей всю правовую систему, влияя как на правотворчество, так и на правоприменение.

*Рецензент: Рыбаков Олег Юрьевич, доктор юридических наук, доктор философских наук, заведующий кафедрой Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Россия. E-mail: ryb.oleg13@yandex.ru*

### Литература

1. Войниканис Е.А. Право интеллектуальной собственности в цифровую эпоху: парадигма баланса и гибкости. М.: Юриспруденция, 2013. 552 с.
2. Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998. 245 с.
3. Эбзеев Б.С. Толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы // Государство и право. 1998. № 5. С. 5—12.
4. Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации / В.Д. Зорькин // Журн. рос. права. 2004. № 12. С. 3—19.
5. Бондарь Н.С. Нормативно-доктринальная природа решений Конституционного Суда РФ как источников права / Н.С. Бондарь // Журн. рос. права. 2007. № 4. С. 75—85.
6. Бибило В.Н. Правотворчество судей при осуществлении правосудия / В.Н. Бибило // Суд. весн. 1997. № 3. С. 52—53.
7. Бибило В.Н. Проблемы юриспруденции: избранные труды. Минск: Право и экономика, 2010. 469 с.
8. Курис Э. О стабильности конституции, источниках конституционного права и мнимом всемогуществе конституционных судов // Сравнит. конституц. обозрение. 2004. № 3. С. 92—102.
9. Paczolay P. New Trends in the Functioning of Constitutional Courts in Europe — the Role of Legal Tradition and Continuity in Constitutional Interpretation / Position and Perspective of Constitutional Justice : Conference : Belgrade, 17 October 2013 // URL : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(2013\)016-e/](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(2013)016-e/) (дата обращения: 24.08.2018).
10. Шайо А. Конституционные ценности в теории и судебной практике // Сравн. конституц. обозрение. 2008. № 4. С. 4—6.
11. Глобенко О.А. Право как абсолютная ценность // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 4. С. 6.
12. Бондарь Н.С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. М., Юрист, 2013. 176 с.
13. Миклашевич П.П. Роль конституционного контроля в развитии конституционализма // Вестник Конституц. Суда Респ. Беларусь. 2015. № 3. С. 84—91.
14. Тиковенко А.Г. Законодательные акты в свете аксиологии // Вестник Конституц. Суда Респ. Беларусь. 2012. № 2. С. 132—140.

<sup>9</sup> О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2017 году: утв. решением Конституц. Суда Респ. Беларусь, 23 янв. 2018 г., № Р-1120/2018 // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. 31.01.2018, 6/1637.

# Субъективные публичные права: некоторые аспекты происхождения и содержания

Хорунжий С. Н.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** публичное право, частное право, субъективное право, субъективное гражданское право, правовой баланс, дискреционные полномочия, противодействие коррупции, усмотрение, государственная (муниципальная) служба, полномочия, компетенция, секундарные права.

**Аннотация.** Цель настоящей работы — определить юридическое содержание правовой категории «субъективное публичное право», ограничить от смежных правовых понятий и отраслевых институтов публичного и частного права.

Метод исследования — сравнительный анализ отраслевого законодательства, норм частного и публичного права, ретроспективный и юридико-догматический подход в исследовании развития правовых норм и институтов.

Полученные результаты. В работе впервые исследуются субъективные публичные права и субъективные гражданские права во взаимосвязи частного и публичного права на основе правового баланса защищаемых ценностей и законных интересов. В представленной части исследования установлено и продемонстрировано наличие собственного самостоятельного юридического содержания исследованной категории «субъективное публичное право», не являющегося эквивалентом субъективного гражданского права в отраслях частного права; указана недопустимость действий «по собственному усмотрению» в деятельности должностных лиц и органов публичной власти, исключительность применения дискреционных полномочий, исключающих проявление коррупции.

DOI: 10.21681/2226-0692-2018-3-09-15

Выделение субъективных публичных прав в качестве самостоятельной юридической категории можно обнаружить уже в работах учёных конца XIX века. Закономерность постановки вопроса о наличии таких прав логически вытекает из признания в частном праве существования субъективных гражданских прав, что в силу известного дуализма должно предполагать существование аналогичных конструкций в сфере публичного права. Всё это послужило основанием как для аргументации самостоятельной юридической природы субъективных публичных прав, так и для последующей их систематизации в группы — например, субъективные публичные права в политической сфере, субъективные публичные права в экономической сфере и другие.

Исходя из конституционного баланса частных и публичных начал, обоснованность существования субъективных публичных прав (далее также — СПП) как возможной формы его проявления нуждается в подробном рассмотрении. Причина состоит в том, что зачастую в научной литературе существование субъективных публичных прав презюмируется как юридически очевидное явление, закономерно вытекающее либо из существования частного и публичного права, либо как логически корреспондирующая категории субъективно-

го гражданского права или же как особый вид судебной компетенции — административных судов.

Среди первых российских исследований, в которых затрагивается вопрос о существовании субъективных публичных прав, можно, в частности, привести работы А. И. Елистратова, Б. А. Кистяковского, Н. М. Коркунова, А. М. Кулишера, А. А. Рождественского, Г. Ф. Шершеневича и др. Отметим, что источником для обоснования идеи субъективных публичных прав послужили прогрессивные работы европейских правоведов: Г. Еллинек, Бартелеми, Дюги, О. Майера, Л. Мари, Г. Мейера, О. Мюллера и др. В современной российской юридической науке вопрос о признании субъективных публичных прав поднимали, в частности, А. Б. Зеленцов, Г. В. Мальцев, Ю. Н. Стариков, Э. В. Талапина, В. А. Федосенко и др.

На протяжении сравнительно короткого периода правовая идея о самостоятельности субъективных публичных прав претерпела существенные изменения. К субъективным публичным правам предлагали, в частности, относить: права государства; права публичных и частных союзов; политические права (Г. Еллинек); право на публичные услуги и политические права (А. И. Елистратов); право на обжалование результатов выборов, как элемент объективной юрисдикции (А. М. Кулишер);

<sup>1</sup> Хорунжий Сергей Николаевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры «Гражданского права и процесса» юридического факультета Воронежского государственного университета, Российская Федерация, Воронеж.  
E-mail: snhor@mail.ru

право на гражданство (Лонинг); право публичных служб (услуг); публичные вещные права (О. Майер); права на услуги государства (права публичных служб) и политические права, например, права участия населения в «государственном властвовании» (А. А. Рождественский).

Анализ разнообразных воззрений на содержание субъективного публичного права позволяет выделить три основных доминанты, вокруг которых в современной правовой доктрине выстраивается основная аргументация признания субъективного публичного права:

- ▶ субъективное публичное право как производное (атрибут) статуса государственного гражданского служащего;
- ▶ субъективное публичное право гражданина на участие в публичной (общественной, социальной, государственной) жизни;
- ▶ субъективное публичное право как элемент логически вытекающий из дихотомии существующих форм судопроизводства (наличие гражданско-правовых исков требует (якобы) признания административных исков и, следовательно, административного суда).

В настоящей статье исследуем первую группу, в рамках которой субъективное публичное право рассматривается по аналогии с субъективным гражданским правом, но применительно к особому субъекту общественных отношений — государственной гражданской (муниципальной) службе. Некоторое обобщение выдвигаемых в научной среде от сторонников данной группы аргументов приводит нас к упрощённому пониманию субъективного публичного права как особого права, носителем которого является только публичное лицо (государственный или муниципальный служащий либо лицо, замещающее государственную или муниципальную должность). Уместность подобного «октроирования» публичного правомочия как продолжения компетенции государства и императора вполне допустима для исторических типов известных государств прошлого. Обоснованность же аргументации подобных конструкций с точки зрения настоящего времени и современной правовой доктрины нуждается в более подробном рассмотрении.

Одним из первых учёных, попытавшимся систематически обосновать существование субъективных публичных прав, был А. И. Елистратов, который, справедливо указывая, что публичное право предъявляет свои требования «во имя общего блага», обосновывал публичную деятельность «общественным долгом» [7, с. 6]. В качестве примера субъективного публичного права учёный приводит право гражданина избирать. По его мнению, данным правом лицо не может воспользоваться в своём индивидуальном интересе, подобно тому, как право частного лица купить какую-либо вещь или дать взаймы. В противном случае — согласившись отдать голос в пользу другого лица за подарок или личную выгоду — лицо подлежит уголовной ответственности [7, с. 6—7].

Социальная ценность такого понимания избирательного права сомнений не вызывает, но квалификация юридического интереса и способов его защиты требует

прояснения. Представляется, что, несмотря на очевидно присутствующие элементы публичного порядка (в виде последующего избрания гражданина депутатом и деятельности законодательного органа, в целом), участие в формировании институтов представительной демократии, реализация такого субъективного права никоим образом не может исключить собственный интерес. Напротив, участие в выборах предполагает реализацию такого — индивидуально-определённого, персонального — интереса лица. Именно по этой причине законодательство предусматривает запрет на свободу волеизъявления избирателя в какой бы то ни было форме. В этом смысле, установленная законом ответственность за подкуп избирателя, не делает его субъективным правом публичным, но содержит санкцию за попытки повлиять на субъективное право гражданина, которое должно представлять собой выражение его внутренней воли. Ещё более сложный характер приобретает рассматриваемый нами вопрос, если включить в него некоторые аспекты и механизмы ответственности органов и должностных лиц за принимаемые решения, на примере института отзыва депутата (Н. Н. Черногор), практически не используемого в настоящее время.

Совмещение субъективного права лица со «служебным или общественным долгом» [7, с. 7] представляется допустимым лишь с позиции общественной этики и требует самостоятельного рассмотрения, что выходит за рамки наших задач. Для целей же нашего исследования здесь важнее засвидетельствовать смешение субъективного права с субъективным правом гражданина, чему всячески способствовали начатые ещё в конце XIX века и продолжающиеся в некоторой части в настоящее время попытки перенести учение о структуре субъективного гражданского права в сферу публичного права по аналогии. В частности, исторически сложившемуся представлению о субъекте, объекте и правовой возможности как элементах субъективного гражданского права уподобляются этому выделение в структуре публичного права субъектов, объектов, и — правовой обязанности [106, с. 140; 24, с. 572]. В частности, Н. М. Коркунов подчёркивал, что в сфере государственной деятельности определяющим выступает обязанность, права же госслужащих выступают всего лишь условиями, обеспечивающими выполнение соответствующих обязанностей [11, с. 400—401].

Подобная «цивилистическая редукция» публичного права представляется несколько некорректной, поскольку деятельность государства и его органов рассматриваются, пользуясь современным юридическим языком, как реализация функций гражданского общества посредством деятельности его институтов, где органы государственной власти — некие представители гражданского общества. При всей позитивности такого подхода мы сталкиваемся с двумя непреодолимыми в настоящее время методологически объективными препятствиями: полное нивелирование деления на частное и публичное, личное и государственное.

В этой связи юридически правильной выглядит позиция Г. Ф. Шершеневича, который писал, что «в области государственного и административного права

всё сводится к учению об обязанностях агентов власти. Если и говорят о праве судебного следователя в случае встречного сопротивления требовать содействия как гражданского, так и военного начальства или о праве губернатора опротестовывать постановление городской думы, ... то в действительности речь идёт об обязанностях прибегнуть к таким мерам при наличии указанных в законе условий. За неосуществление своего права субъектам права грозит ответственность — вывод совершенно несообразный для субъективного права, которое есть только возможность, но не обязанность» [24, с. 572].

В основе теоретического разночтения, как представляется, лежит различное понимание природы государства и его органов, а также источника публичной власти [1]. С учётом многообразия существующих подходов к указанным вопросам и объективной невозможности их подробного рассмотреть в рамках настоящего исследования, обратимся к нормам действующего законодательства, формирующим современную доктрину теории государства и права.

Первостепенными, конечно, являются конституционные нормы: о том, что Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления; о единственном источнике власти в Российской Федерации, которым является её многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; никто не может присваивать власть; захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по закону; самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти; признание местного самоуправления, органы которого не входят в систему органов государственной власти (ст. 1, 3, 10, 11, 12, 130 Конституции РФ). Кроме того, устанавливая принцип разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10), Конституция указывает, что государственную власть осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ и суды Российской Федерации, а в субъектах Российской Федерации — образуемые ими *органы* государственной власти (ст. 11).

Недостаточная чёткость в определении субъекта власти и отграничении от органов этой власти порождает многочисленные вопросы. Например, из буквального толкования ст. 11 Конституции РФ вытекает, что на федеральном уровне власть осуществляет Правительство РФ непосредственно, а на уровне субъектов — органы государственной власти. Соответствующий федеральный конституционный закон также не вносит значительного прояснения: ст. 1 подтверждает дуалистическую природу Правительства: согласно первому правоположению, Правительство — орган государственной власти Российской Федерации. В соответствии со вторым (и тоже по форме юридически завершённым правоположением), Правительство осуществляет исполнительную власть Российской Федерации. Более того, закон далее содержит ещё одну текстуально самостоятельную формулировку о том, что Правительство РФ является кол-

легиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации<sup>2</sup>.

Изложенные затруднения в определении юридической природы органа и власти на рассматриваемом нами примере с Правительством РФ не исчерпываются приведёнными нормативными положениями: применительно к деятельности указанных органов в законодательстве используется также конструкция юридического лица. Последняя, имея частноправовое происхождение (ст. 48, 124—127 ГК РФ), стала практически повсеместным и обязательным элементом в определении статуса органа государственной власти. Отметим, что указанное сочетание разнонаправленных по своему отраслевому содержанию норм права характерно для всей системы органов государственной власти и местного самоуправления. Указанная неясность правового статуса, а также отсутствие чёткого отграничения компетенций и полномочий органов публичной власти от право- и дееспособности их органов как участников имущественных (частноправовых) правоотношений негативным образом сказывается как на законодательной регламентации деятельности лиц, замещающих государственные должности, так и на осуществлении полномочий гражданскими служащими, замещающими должность гражданской службы.

Принципиальная сложность состоит здесь в разграничении должного и возможного поведения, прав и обязанности указанных лиц по отношению к собственному правовому статусу («государственная служба» или «государственная должность») на основании компетенции и полномочий соответствующего публичного органа власти. Иными словами, требуется ответить, в частности, на такие вопросы, как: является ли осуществление государственным гражданским служащим деятельности в занимаемой им должности воплощением его частных или публичных прав или, напротив, исполнением обязанности(?); реализуя свои полномочия, действует ли он от своего имени (как гражданин, хотя и находящийся на службе) или от имени уполномоченного органа публичной власти (?) и т. п.

В правовой доктрине советского периода полномочия государственных органов рассматривались преимущественно как субъективные права и обязанности особого рода: напрямую вытекающие из закона и предусматривающие осуществление возложенных на орган функций государственной власти (Б. М. Лазарев). Отсюда делали вывод о том, что полномочия — это такое право, которое госорган или соответствующее должностное лицо обязано реализовать (И. А. Азовкин, С. С. Алексеев, Н. А. Волков, Л. А. Григорян, Б. М. Лазарев, П. И. Романов, Ю. А. Тихомиров, Е. А. Флейшиц, Ц. А. Ямпольская и др.). Предложенная парадигма не требовала отграничения субъективного права от публично-правового полномочия. Поэтому основное различие проводилось по степени связанности субъективного усмотрения с нормами закона (Б. М. Лазарев). В некоторых случаях сосредоточение на вопросах соотношения правоспособности и правосубъектности приводило к утверждению

<sup>2</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

о том, что реализация полномочий госорганом является его обязанностью перед государством в части выполнения возложенных на него задач (С. С. Алексеев).

В настоящее время публично-властное полномочие трактуется как обусловленная государственным суверенитетом возможность требовать («повелевать») определённого поведения от других субъектов права, обеспеченная механизмом государственного принуждения (Ю. А. Тихомиров).

В юридической литературе, посвящённой вопросам субъективного публичного права, существует и некая промежуточная позиция: предлагается выделять субъективные публичные права органов (должностных лиц) публичной власти, под которыми следует понимать меру и вид дозволенного поведения, проявляющегося во властном управленческом воздействии посредством издания обязательных для исполнения правовых предписаний (А. Б. Зеленцов).

Понимание различий самостоятельности правового статуса каждого из таких субъектов, ограничение их от органов государства, как самостоятельных участников существующих правоотношений либо, напротив, рассмотрение деятельности органов государства исключительно с позиции выполняемой властью функции значительно упрощает сложную правовую связанность частнопубличных и публично-правовых начал, что неминуемо приводит к заблуждениям. В частности, в своё время А. А. Рождественский, в качестве обоснования своей позиции о самостоятельном существовании субъективных публичных прав, исходил из того, что признание права частного и права публичного позволяет все субъективные права (по характеру вытекающих из них правомочий или по характеру юридической власти) разделить на две группы: в основе одной лежит правомочие *imperium*, в основе второй — *potestas*. Поэтому, «область *imperium*а и есть область субъективных публичных прав; область же *potestatis* — должна быть признана областью субъективных частных прав» [17, с. 229]. Такая лаконичная аргументация заслуживала бы незамедлительного признания, если бы при проведённом А. А. Рождественским умозаключении не было столь очевидной редукции не только достаточно сложных юридических механизмов взаимодействия частного и публичного права, но самой природы субъективного частного (гражданского) права, а также его ограничения от родовых категорий субъективного права (лица, гражданина) и, конечно, — прав человека.

Рассмотрение указанных вопросов невозможно без понимания статуса гражданского служащего, границы исполнения действий которого определены как нормами действующего (федерального и «регионального») законодательства, так и различными регламентами предоставления государственных услуг, а также индивидуальными должностными или административными инструкциями занимаемой лично им должности. Поэтому содержащиеся в научной литературе предложения рассматривать субъективное публичное право через призму «возможного» поведения государственного или муниципального служащего нуждаются в корректировке с учётом современного административного и связан-

ного с ним (например, антикоррупционного) законодательства.

Современные требования действующего законодательства направлены на исключение дискреционных полномочий, поскольку «широта дискреционной власти администрации» и обилие «предоставительных норм» (А. И. Елистратов) в настоящее время квалифицируются в качестве коррупционных проявлений, нормативная основа которых должна быть исключена на этапе проведения обязательной для всех органов власти антикоррупционной экспертизы [21, с. 77]. Поэтому попытки определения субъективного публичного права с позиции дискреционных полномочий публичных органов и их должностных лиц представляются не соответствующими требованиям действующего законодательства, а также принципам, содержащимся во многих «конвенциональных» актах<sup>3</sup>. В этой связи мы согласны с мнением Э. В. Талапиной [21, с. 78], которая, критикуя позицию А. Б. Зеленцова, указывает, что широкая дискреция выводит действия власти из-под чёткого контроля и регулирования. Ю. А. Тихомиров, проанализировав взаимосвязь между административным усмотрением и рисками, указал на многоплановость данного соотношения, которое может включать в себя не только ясное и последовательное исполнение возложенных на лицо полномочий, но и некомпетентность, боязнь действовать, иерархическое послушание, злоупотребление полномочиями и т. п. Кроме того, учёный справедливо ограничивает такие риски в публичном праве от рисков в частном праве [22, с. 5—11; 13].

Как справедливо отмечает Г. М. Лановая, властвующий субъект даже при реализации предоставленных ему прав не может выйти за рамки своих полномочий, поскольку — при том, что он является управомоченной стороной — свобода усмотрения находится в рамках дозволенного объективным правом [12, с. 29—33]. В этой части считаем правильным говорить не о правах и обязанностях как таковых (по аналогии с гражданским правом), но — об обязанности выполнять полномочия по занимаемой должности.

Кроме того, учёный предлагает понятие субъективного права в публичной сфере как способности к совершению юридических актов — *Handelnkönnen* — «способность лица активно проявлять своё я» [7, с. 15]. Отметим, что с современных позиций указанное правопонимание соответствует более конструкции правоспособности, которую в свою очередь следует отличать от субъективного права в собственном смысле слова. Если правоспособность предполагает только возможность иметь соответствующие права и обязанности (либо принимать на себя обязанности), то субъективное гражданское право (или «субъективное правомочие» — С. Н. Братусь) подразумевает наличие соответствующе-

<sup>3</sup> См. напр.: Указ Президента РФ от 13.05.2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»; Указ Президента РФ от 09.05.2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы»; Распоряжение Правительства РФ от 02.06.2016 г. № 1083-р «Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года» и др.

го и принадлежащего данному лицу права (например, право собственности).

Существует и другая точка зрения, в основу которой положена рассматриваемая нами ранее конструкция вторичных прав, без анализа сущности которой и, следовательно, без обоснования целесообразности использования данной цивилистической категории (разработанной представителями немецкой школы) во многих работах российских административистов предпринимается попытка обосновать «статусные» права государственных или муниципальных служащих как примеры субъективных публичных прав. В частности, В. А. Федосенко (не используя по тексту терминологию идеи вторичных прав) предлагает в зависимости от категории субъекта и характера служебных прав выделять следующие субъективные публичные права: а) права лиц, замещающих государственные должности, государственные должности государственной гражданской службы, государственные должности государственной негосударственной службы, а также — муниципальные должности; б) право на присвоение очередного звания, классного чина, разряда, на защиту сведений о государственном служащем; в) право на медицинское страхование, на государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи и др. В. Е. Карнушин вторичное право рассматривает как определённую нормой права меру возможного властного воздействия на правоотношение, которая не имеет материального выражения и существует вне правоотношения. Отсюда единственная возможность реализации такого права — только в судебном порядке [9, с. 23—24]. Представляется, что в качестве наиболее перспективного способа комплексного решения существующих вопросов следует рассматривать их в рамках предложенного в административной науке — служебном праве [19, с. 8—25].

Не отрицая рассмотренных выше субъективных правомочий с точки зрения их буквального закрепления в качестве прав лица в нормах действующего законодательства<sup>4</sup>, попытаемся определить их природу с точки зрения рассматриваемого нами соотношения субъективного права и правоспособности.

Под правоспособностью в обобщённом виде принято понимать абстрактное (некое суммарное) выражение возможных субъективных прав, допускаемых законом; это возможность быть субъектом прав и обязанностей. Осуществление субъективного права является проявлением правоспособности. Как уточняет проф. В. А. Белов, гражданской правоспособностью «называется способность (возможность), признанная нормами гражданского права за лицом, обладающим гражданской правосубъектностью, иметь гражданские права и нести гражданско-правовые обязанности» [3, с. 54], которая характеризуется, в частности, такими признаками как: абстрактный характер, юридически равное содержание, равная принадлежность, внутреннее единство, неопределённо длительное существование, неисчерпаемость и

проч. Поэтому субъективное право, в отличие от правоспособности как «меры поведения вообще и долга вообще», устанавливает меру «возможного и должного поведения конкретного лица в данных конкретных условиях и обстоятельствах» [3, с. 55—56]. С учётом данных позиций, рассмотрение указанных выше правовых возможностей, представляемых нормами публичного права, в качестве самостоятельных субъективных публичных прав не согласуется с их содержанием; они более тяготеют к юридической конструкции правоспособности, нежели к конкретному субъективному правомочию лица.

Справедливости ради отметим, что в теории права существуют и радикально иные попытки объяснения правоспособности. Так, в рамках рассматриваемой нами парадигмы субъективных публичных прав представляет интерес предложенное в своё время М. М. Агарковым понимание правоспособности как динамически развивающегося состояния. Обоснованием для неё послужила ранее подробно рассмотренная нами идея вторичных прав (*Gestaltungsrechte*). Данная конструкция, будучи плодом германской цивилистической мысли, была ретранслирована М. М. Агарковым как «права на правообладание», вторичные, вспомогательные права. Поскольку вторичные права не требуют наличия корреспондирующих им обязанностей, правоспособность становится конкретной возможностью лица иметь определённые правомочия без наличия обязанности по отношению к нему со стороны других лиц. Такая цивилистическая конструкция, казалось бы, более чем соответствует указанным выше предложениям представителей административного права в части квалификации прав государственных или муниципальных служащих: права на продвижение по службе, на присвоение классного чина и т.п., очевидно, не сопряжены с обязанностями представителя нанимателя реализовать такое субъективное право лица.

Вместе с этим при более глубоком изучении следует признать, что подобные квазисекундарные права не являются собственными правомочиями (правами) в полном смысле слова. Как указывал ещё М. М. Агарков, в силу того, что вторичному праву не противостоит обязанность другой стороны, такие правомочия не являются субъективным правом: в подобных отношениях речь идёт о «связанности» одной стороны с другой. Поэтому подобные права, по мнению учёного, являются не субъективными правами лица, а лишь отдельными проявлениями гражданской правоспособности, причём — в её движении.

С учётом сказанного представляется, что попытки выделить так называемое «право лица на продвижение по службе» (и связанные с его статусом иные) в качестве субъективного публичного права лица не учитывают государственно-правового понимания статуса служащего, в правовом положении которого указанные и схожие с этим права никак не могут рассматриваться в качестве аналогов субъективного гражданского права, при наличии которых лицо самостоятельно принимает решение (цивилистическая «автономия воли»), когда и при каких обстоятельствах оно может реализовать своё пра-

<sup>4</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 14); Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ст. 11).

во (вступать в договорные отношения или нет, в какие именно, на каких условиях и проч.).

Кроме того, даже если мы обратимся к ставшему классическим определению С. Н. Братуся о том, что субъективное право — это мера возможного поведения лица [4, с. 34], приведённые выше примеры т. н. субъективных публичных прав не обладают необходимыми для этого признаками. Очевидно, что на государственной гражданской службе желание лица получить ожидаемую им должность никак не сопряжены с обязанностью выступающего от органа власти представителя нанимателя такую должность предоставить. Думается, что подобные права государственного или муниципального служащего более относятся к категории правоспособности, нежели к конкретному субъективному праву.

В этом смысле примечательна позиция Конституционного Суда РФ, который указал, что из закреплённых в статье 37 Конституции РФ прав и гарантий (труд свободен; каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию) «не вытекает, однако, ни субъективное право человека занимать определённую должность, выполнять конкретную работу в соответствии с избранными им родом деятельности и профессией, ни обязанность кого бы то ни было такую работу или должность ему предоставить, — свобода труда в сфере трудовых отношений проявляется прежде всего в договорном характере труда, в свободе трудового договора» [6, с. 115—128]<sup>5</sup>.

Таким образом, деятельность органа власти, его должностного лица в настоящее время сводится к достаточно чёткому исполнению соответствующих административных процедур [20, с. 31—38] и регламентов, не предполагающих возможности реализации собственного усмотрения, иными словами, — являющимися обязательными. Следовательно, содержание действий указанных лиц (и органов) предполагает исключительно исполнение обязанности (по предоставлению услуг, оказанию правовой помощи, получению выплат, компенсаций и т.п.) в рамках соответствующей компетенции органа власти. Другие действия могут быть квалифицированы как «превышение полномочий» или «злоупотребление полномочиями». О недопустимости аналогии между правоспособностью граждан, их субъективными правами и административной правоспособностью говорила ещё Е. А. Флейшиц, указывая, что административные права государственных органов возникают не на основе административной правоспособности, предполагающей возможность их изменения по своему усмотрению самим органом власти, но устанавливаются соответствующими нормами закона, которые закрепляют права и обязанности органа, образующих в итоге его компетенцию [23]. Кроме того, в силу того, что правоспособность всегда абстрактна, компетенция таковой быть не может в силу своего юридического существа; поэтому к компетенции государственного органа предъявляются требования определённости и конкрет-

ности, что обеспечивает максимально чёткое исполнение им своих полномочий и должно способствовать достижению цели его деятельности. В противном случае, мы не сможем говорить ни о бездействии власти, ни о превышении власти, а также — добавим — о злоупотреблении властью.

По нашему мнению, даже в случае предоставления выбора последний свидетельствует исключительно о возможности условного предпочтения между различными видами должностования (обязанностью обеспечить социальные гарантии и обязанностью исполнения гарантий равенства прав и свобод граждан — ст. 6, 7 Конституции РФ), в основе которых лежит единая обязанность публично-правового порядка.

Сказанное подтверждает неоднократно высказанные в науке предложения о необходимости обеспечения специального законодательного регулирования административных процедур, в том числе соглашаясь с обоснованием, предложенным О. С. Рогачевой — разработкой и принятием федерального закона «Об административных процедурах» в целях обеспечения надлежащего публичного управления [14, с. 637—656; 16, с. 202—216; 15, с. 48—52].

Если же мы предпочтём подняться ещё на более высокий «абстрактно-государственный» уровень и попытаемся рассмотреть «народ» как самостоятельного участника конституционных правоотношений [2, с. 38—44], то даже в этом случае особенность его правосубъектности не позволяет выйти на конституционные рамки «носителя суверенитета» и «источника власти», наделить его собственным конституционно-правовым статусом, включающим конкретные юридические права, свободы и обязанности, а также возможность привлечения к ответственности. При этом сложность будет состоять не только в определении того, какие признаки свидетельствуют о народе (некая «критическая масса» — Д. С. Велиева [5, с. 17—20]), общность исторических корней, ценностей и проч., но самое главное для нас — при каких ситуациях народ становится непосредственно властным субъектом? Традиционный ответ — ссылка на референдум и выборы [18] — так же бесспорен, как и невозможность использования данной формы волеизъявления применительно к рассматриваемой нами проблеме — определения конкретного и юридически осязаемого носителя субъективного публичного права.

Ситуация ещё более усложнится, если мы в конституируемое правоотношение включаем объект правового регулирования. Например, при определении содержания властных полномочий органов публичной власти в сфере землепользования, уполномоченным субъектом в отношении одного и того же объекта могут быть совершенно различные государственные (муниципальные) органы. Как справедливо отмечает Ю. Г. Жариков, необходимо различать хозяйственные полномочия (функции) государства, которые оно осуществляет в качестве органа власти (суверена) в отношении любых земель (государственных, муниципальных, частных) и функции непосредственного собственника, в отношении принадлежащих исключительно ему земель [8, с. 141].

<sup>5</sup> Постановления Конституционного Суда РФ от 15.12.2011 г. № 28-П; от 27.12.1999 г. № 19-П, от 15.03.2005 г. № 3-П; определение Конституционного Суда РФ от 22.01.2014 г. № 95-О.

С учётом вышеизложенного, первоначальный тезис о том, что наличие правовой обязанности, наряду с присутствием ещё двух элементов в виде субъекта и объекта, якобы позволяет говорить о существовании субъективного публичного права, представляется нам недостаточно обоснованным. Как было показано, на-

личие обязанности (вместо возможности) не преобразует частноправовое притязание в публично-правовое, равно как закрепление в нормах гражданского кодекса обязанности исполнять заключённый договор не делает цивильное право публичным.

*Рецензент: Рогачёва Ольга Сергеевна, доктор юридических наук, профессор кафедры административного и административного процессуального права, заместитель декана по научной работе и аспирантуре юридического факультета Воронежского государственного университета, г. Воронеж, Россия*  
E-mail: olga\_rogacheva@mail.ru

### Литература

1. Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы модели организации власти в Российской Федерации / Современные проблемы организации публичной власти: монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2014.
2. Аверьянова Н.Н. Конституционная правосубъектность «народа» как обладателя права на землю // Журнал российского права. 2017. № 4.
3. Белов В.А. Гражданское право. Т. II. Общая часть. Лица, блага, факты: учебник для бакалавров. М., 2012.
4. Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947.
5. Велиева Д.С. Конституционная правосубъектность народов Российской Федерации в контексте демократического государства // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6.
6. Гриценко Е.В. Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2.
7. Елистратов А.И. I. Понятие о публичном субъективном праве; II. «Теория субъективных публичных прав» А.А. Рождественского / Проф. А.И. Елистратов. М., 1913.
8. Жариков Ю.Г. Разграничение властных (суверенных) и хозяйственных полномочий органов государства в земельных отношениях: теория, история и практика // Журнал российского права. 2017. № 1.
9. Карнушин В.Е. Секундарные права в гражданском праве Российской Федерации: общие вопросы теории, секундарные права в Гражданском кодексе РФ / Под ред. В.П. Камышанского. М., 2016.
10. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1898.
11. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1. Введение и общая часть. 7-е изд. СПб., 1909.
12. Лановая Г.М. Государственная власть: теоретико-правовой анализ // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6.
13. Риск в сфере публичного и частного права: Коллективная монография / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров, М.А. Лапина. М., 2014.
14. Рогачева О.С. Надлежащее публичное управление — необходимая и важная задача развития административного процедурного права в Российской Федерации / Сб. Социальные изменения в глобальном мире: Материалы Четвертой Международной научной конференции. 2017.
15. Рогачева О.С. От административных регламентов к административным процедурам: постановка задачи и пути ее практической реализации // Административное право и процесс. 2013. № 6.
16. Рогачева О.С. Перспективы и эффективность формирования административного процедурного права в Российской Федерации / Сб. Право и власть: основные модели взаимодействия в многополярном мире. Сборник трудов Международной научной конференции. 2017.
17. Рождественский А.А. Теория субъективных публичных прав, критико-систематическое исследование. М., 1913.
18. Современные проблемы организации публичной власти: монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2014.
19. Стариков Ю.Н. Профессиональное «чиновничество» и служебное право в России: была ли реформа государственной службы и основательны ли сомнения в существовании служебного права? // Административное право и процесс. 2014. № 7.
20. Стариков Ю.Н. Судебный нормоконтроль и административное судопроизводство в системе модернизации административного и административного процессуального законодательства // Мировой судья. 2015. № 4.
21. Талалина Э.В. Право на информацию в свете теории субъективного публичного права // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6.
22. Тихомиров Ю.А. Модернизация административного права: от «наказательности» к «регулирующему обеспечению» // Административное право и процесс. 2015. № 4.
23. Флейшиц Е.А. Соотношение правоспособности и субъективных прав // Вестник гражданского права. 2009. № 2.
24. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1911.



# Мониторинг правоприменения в избирательной сфере и работа органов прокуратуры

Какителашвили М. М.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** выборы, законность, федерализм, избирательное законодательство, избирательная система, избирательный процесс, прокурор, правосознание избирателей, общественное мнение, политические партии, депутат.

**Аннотация.** Целью настоящей статьи является оценка состояния законности в сфере выборов и определение путей ее укрепления, а также совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов о выборах.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в период 2000–2018 гг. в сфере выборов Президента РФ (2000, 2008, 2012, 2018 гг.), депутатов Государственной Думы РФ (2003, 2007, 2011, 2016 гг.), представительных (законодательных) органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления.

Предметом исследования являются нормы избирательного законодательства, регулирующие проведение указанных выборов, а также практика их применения.

Методологией исследования являются общенаучные методы познания (диалектический, анализа и синтеза и др.), а также социологический, исторический, сравнительно-правовой, формально-правовой и др.

Статья содержит анализ федерального и регионального законодательства о выборах, на основе которого делается вывод о конъюнктурности изменений, вносимых в законодательства о выборах.

Результаты исследования. На основе анализа прокурорского надзора за исполнением законов о выборах (статистических данных, докладных записок прокуроров, актов прокурорского реагирования, анкетирования прокурорских работников и др.), судебной практики, а также опросов общественного мнения (данные ВЦИОМ, ФОМ и др.) выявлены проблемы в правоприменении, представлена классификация типичных нарушений, совершаемых в ходе избирательных кампаний, а также высказываются предложения законодательного и практического характера, направленные на обеспечение законности, повышение эффективности деятельности органов прокуратуры в указанной сфере.

В заключение делается вывод о необходимости конституционного закрепления избирательной системы, наделения прокуроров правом осуществлять надзор за исполнением законов избирательными комиссиями, а также формулируется вывод о том, что правосознание избирателей – ключевой элемент состояния законности в сфере выборов.

DOI: 10.21681/2226-0692-2018-3-16-26

## 1. Введение

В соответствии с Конституцией Российской Федерации высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ст. 3).

Особую актуальность приобретает проблема формирования правосознания участников избирательного процесса, так как от него зависит соблюдение законодательства о выборах [19].

Согласно социологическим исследованиям, большинство граждан не считают выборы выражением власти народа. Так, проведенные Аналитическим центром Юрия Левады (далее – Левада-центр) исследования показали, что интерес россиян к выборам, начиная с 2003 г. по настоящее время, постоянно снижался<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> URL: <https://www.levada.ru/2011/12/09/bolshe-poloviny-rossiyan-schitayut-vybory-imitatsiej/>; <https://www.levada.ru/2016/10/03/>

По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (далее – ВЦИОМ) 50% респондентов считают выборы важным, а 46% не важным событием (июнь 2016 г.)<sup>3</sup>.

Анализ данных о явке избирателей свидетельствует о том, что интерес к выборам у населения невелик: в 2003 г. в голосовании по выборам Государственной Думы Федерального Собрания РФ (далее – Государственная Дума) приняло участие более 60 млн человек<sup>4</sup> (выборы проходили по пропорциональной избирательной системе), в 2016 г. в голосовании приняло участие

результаты-vyborov-ne-zainteresovali-grazhdan/ (дата обращения 06.04.2018).

<sup>3</sup> URL: [https://wciom.ru/zh/print\\_q.php?s\\_id=1083&q\\_id=75223&date=26.06.2016](https://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=1083&q_id=75223&date=26.06.2016) (дата обращения 06.04.2018).

<sup>4</sup> URL: [http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&ttvd=100100095621&vrn=100100095619&region=0&global=1&sub\\_region=0&prver=0&pronetvd=0&vivid=100100095621&type=233](http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&ttvd=100100095621&vrn=100100095619&region=0&global=1&sub_region=0&prver=0&pronetvd=0&vivid=100100095621&type=233) (дата обращения 25.03.2018).

<sup>1</sup> Какителашвили Михаил Михайлович, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного сотрудничества в сфере прокурорской деятельности Университета прокуратуры Российской Федерации, Российская Федерация, г. Москва.  
E-mail: mmk2010@yandex.ru

более 52 млн граждан<sup>5</sup> (половина депутатов избиралась по пропорциональной избирательной системе, другая по одномандатным избирательным округам).

Неучастие граждан в выборах, как нам представляется, связано с недоверием к процедуре (законности) их проведения.

Например, по данным Левада-центр 35% не совсем доверяют Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее – ЦИК РФ) и российской системе избирательных комиссий (август 2016 г.)<sup>6</sup>. По данным Исследовательского холдинга «Ромир» (далее – РОМИР) 50% респондентов не верит в возможность честных выборов (февраль 2012 г.)<sup>7</sup>. Выборы депутатов Государственной Думы шестого созыва были отмечены во многих российских городах митингами и акциями, на которых ставились под сомнение их легитимность и деятельность избирательных комиссий. Граждане требовали от компетентных органов привлечь к ответственности лиц, виновных в фальсификации выборов<sup>8</sup>.

Не случайно одной из причин «цветных революций» в ряде стран Содружества Независимых Государств явилась потеря доверия общества к законности проведения выборов [15].

Начиная с 2000 г. выборы Президента РФ отличала высокая явка избирателей – более 70 млн<sup>9</sup>. Вместе с тем, важным индикатором вовлеченности граждан в избирательный процесс является поддержка гражданами кандидатов на выборные должности посредством пожертвований в избирательные фонды [16].

Формирование правового легитимного государства возможно только посредством соблюдения законности при организации и проведении выборов в органы государственной власти и местного самоуправления.

Поэтому, представляется актуальным провести анализ законодательства и правоприменения в избирательной сфере и выработать предложения, направленные на обеспечения законности проведения выборов в Российской Федерации.

В рамках настоящей статьи рассматриваются правоотношения в сфере выборов сложившиеся в период 2000–2018 гг. Выбор указанных временных рамок исследования обусловлен тем, что по мнению автора, с 2000 г. начался новейший этап развития российской избирательной системы [10]. Так, например, в начале 2000-х были приняты базовые федеральные законы «О политических партиях» от 11.07.2001 № 95-ФЗ10 (далее – Закон о партиях) и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Россий-

ской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ11 (далее – Закон об основных гарантиях избирательных прав).

## 2. Особенности законодательного регулирования выборов на федеральном и региональном уровне

Конституция РФ подробно избирательную систему не регламентирует<sup>12</sup>. При этом установление общих принципов организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится к совместному ведению Федерации и ее субъектов (п. «н» части 1 ст. 72 Конституции РФ). В ст. 77 Конституции РФ (ч. 1) указывается, что система государственной власти устанавливается субъектами Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Такими законами являются Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также Закон об основных гарантиях избирательных прав.

Сравнение избирательных законов субъектов Российской Федерации с федеральными законами позволяет сделать вывод, что в большинстве своем региональные законы дублируют нормы федерального законодательства. Как нам представляется, избрание органов государственной власти, исходя из норм Конституции РФ (ст. 72), должно регламентироваться Российской Федерацией и ее субъектами совместно.

Одной из проблем законодательства о выборах является нарушение принципа разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и её субъектами, чрезмерная концентрация властных полномочий у Федерации [21].

По мнению Н.В. Витрука, отношения, связанные с содержанием избирательного права граждан и избирательной системой в целом по выборам органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в их полном объеме составляют предмет правового регулирования самих субъектов Российской Федерации<sup>13</sup>.

Как нам представляется, федеральный законодатель фактически лишает субъекты Российской Федерации возможности участвовать в законодательной регламентации процедуры избрания органов государственной власти и местного самоуправления. Региональное регулирование избирательного процесса осуществляется по остаточному принципу.

Так, по инициативе именно федеральных органов, а не субъектов Федерации (региональных парламентов), институт избирательного залога вводился, ограничи-

<sup>5</sup> URL: [http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tvd=100100067795854&vrn=100100067795849&region=0&global=1&sub\\_region=0&prver=0&pronetvd=0&vibid=100100067795854&type=233](http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tvd=100100067795854&vrn=100100067795849&region=0&global=1&sub_region=0&prver=0&pronetvd=0&vibid=100100067795854&type=233) (дата обращения 06.04.2018).

<sup>6</sup> URL: <https://www.levada.ru/2016/08/22/rossiyane-stali-bolshe-doveryat-izbiratelnoj-sisteme/> (дата обращения 06.04.2018).

<sup>7</sup> URL: [http://romir.ru/studies/315\\_1331064000/](http://romir.ru/studies/315_1331064000/) (дата обращения 06.04.2018).

<sup>8</sup> См.: Российская газета. от 16 дек. 2011 г.

<sup>9</sup> URL: <http://www.cikrf.ru/analog/prezidentskiye-vybory-2018/itogi-golosovaniya/> (дата обращения: 06.04.2018).

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>12</sup> Стоит отметить, что во всех Конституциях СССР и РСФСР, в отличие от Конституции РФ 1993 г., содержалась отдельная глава, посвященная избирательной системе.

<sup>13</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 27.04.1998 № 12-П // СЗ РФ. 1998. № 18. Ст. 2063.

вался и, наконец-то, остался на усмотрение самих субъектов Российской Федерации.

Соглашаясь с позицией профессора С.А. Авакьяна о том, что нельзя полностью «отдавать на откуп» субъектам Российской Федерации правовое регулирование выборов [1], заметим при этом, что региональный законодатель вправе и должен регулировать часть отношений в данной сфере.

Приведем еще примеры, по нашему мнению, вмешательства Российской Федерации в компетенцию ее субъектов в сфере избирательного законодательства. Так, выборы глав субъектов Российской Федерации проходили в период с 1991 г. с перерывом на 2005–2011 гг.

В 2004 г. по инициативе Президента России В.В. Путина был изменен порядок наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, которых стали утверждать в должности решениями законодательных органов по предложению Президента РФ.

Социологические опросы всегда показывали, что большинство россиян хотели бы сами выбирать руководителей своих регионов<sup>14</sup>. Так, например, проведенный в июне 2011 г. Фондом общественного мнения (далее – ФОМ) опрос про отношение к установленному порядку назначения губернаторов показал, что 40% он не устраивает<sup>15</sup>.

На заданный ВЦИОМ вопрос (июнь 2009 г.) «Как Вы думаете, с какой целью были отменены прямые выборы губернаторов населением региона?» более половины опрошенных не смогли ответить<sup>16</sup>.

В своем Постановлении от 18.01.1996 № 2-П<sup>17</sup> Конституционный Суд РФ признал порядок избрания главы администрации Законодательным Собранием Алтайского края не соответствующим Конституции РФ, указав, что «Законодательное Собрание превращено в своеобразную избирательную коллегию, решение которой подменяет прямое волеизъявление избирателей. Избранный в таком порядке глава администрации не может считаться легитимным независимым представителем исполнительной власти, поскольку ни законодательная, ни исполнительная власть не вправе определять одна для другой ее представителя, в том числе в федеральных органах».

Однако в Постановлении от 21.12.2005 № 13-П<sup>18</sup> Конституционный Суд РФ нашел легитимным новый порядок приведения к должности главы субъекта Федерации, мотивировав: «Федеральный законодатель вправе избирать наиболее эффективные и соразмерные конституционным целям механизмы организации государственной власти, в том числе при наделении полномочиями органов государственной власти и должностных лиц».

В 2012 г. по инициативе Президента России Д.А. Медведева был принят федеральный закон, предусматривающий возвращение прямых выборов глав ре-

гионов. А уже в 2013 г. по инициативе вновь избранного Президента РФ В.В. Путина в закон были внесены поправки, дающие субъектам Федерации право заменить всенародные выборы своих глав голосованием в парламенте по нескольким кандидатурам.

Таким образом, по инициативе федеральных органов, а не субъектов Федерации (региональных парламентов), институт выборов глав субъектов вводился, ограничивался и, наконец-то, остался на усмотрение самих субъектов. На наш взгляд, данный вопрос должен находиться в совместном ведении Федерации и ее субъектов, а не насаждаться сверху. Полагаем, что в федеративном государстве (образованном на договорной, союзной основе) навязывание федеральной властью порядка избрания глав субъектов Федерации в принципе неверно [17].

Отсутствие согласованной позиции Российской Федерации с ее субъектами по вопросам организации и проведения выборов приводит к несовершенству избирательного законодательства. Так, например, федеральный законодатель установил единый день голосования – второе воскресенье сентября<sup>19</sup>, при том, что большинство членов избирательных комиссий – учителя средних школ, и сентябрь для них труднейший месяц учебного года. Установление единого дня голосования в сентябре поддерживают не более 13% респондентов (ВЦИОМ, сентябрь 2013 г.)<sup>20</sup>.

По инициативе членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ был принят Федеральный закон от 02.11.2013 № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>21</sup>. Внесенные в Закон об основных гарантиях избирательных прав изменения снизили число депутатов законодательных (представительных) органов субъектов РФ, избираемых по партийным спискам, с 50 до 25 процентов. При этом данное положение не распространяется на выборы депутатов Московской городской Думы и Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, которые могут быть сформированы полностью по мажоритарной избирательной системе<sup>22</sup>.

Укрепление федерализма не должно означать централизацию властных полномочий у Федерации за счет ущемления полномочий ее субъектов. У субъектов Российской Федерации отняли еще один существенный элемент – право самостоятельно регулировать отношения, связанные с избранием органов государственной власти субъектов. Федеральный центр фактически ограничил право субъектов Федерации самостоятельно решать, по какой избирательной системе избирать свой региональный парламент.

<sup>19</sup> П. 1 ст. 8 Закона об основных гарантиях избирательных прав.

<sup>20</sup> URL: [https://wciom.ru/zh/print\\_q.php?s\\_id=928&q\\_id=64067&date=22.09.2013](https://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=928&q_id=64067&date=22.09.2013) (дата обращения 06.04.2018). [https://wciom.ru/zh/print\\_q.php?s\\_id=928&q\\_id=64068&date=22.09.2013](https://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=928&q_id=64068&date=22.09.2013) (дата обращения 06.04.2018).

<sup>21</sup> СЗ РФ. 2013. № 44. Ст. 5642.

<sup>22</sup> Конституционный Суд РФ счел положения столичного избирательного законодательства не противоречащими Основному Закону страны. Определение Конституционного Суда РФ от 03.07.2014 № 1565-О.

<sup>14</sup> URL: <http://fom.ru/Politika/10043> (дата обращения: 06.04.2018).

<sup>15</sup> Фонд общественного мнения URL: <http://fom.ru/Politika/10092> (дата обращения: 06.04.2018).

<sup>16</sup> URL: [https://wciom.ru/zh/print\\_q.php?s\\_id=617&q\\_id=44589&date=06.09.2009](https://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=617&q_id=44589&date=06.09.2009) (дата обращения: 06.04.2018).

<sup>17</sup> СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

<sup>18</sup> СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

Другой существенной проблемой избирательного законодательства является противоречие регионально-го законодательства федеральному. Необходимо отметить, что речь идет не о юридико-технических ошибках или несвоевременным приведением регионального законодательства в соответствие с федеральным законодательством, а о политическом характере данных противоречий [6].

Так, например, в ряде конституций субъектов Российской Федерации содержатся нормы, нарушающие конституционные основы равенства при избрании на пост высших должностных лиц субъектов Российской Федерации требованиями обязательного знания второго государственного языка – по сути, вводится «языковой ценз».

Так, согласно ст. 86 Конституции Республики Башкортостан, глава Республики «обязан владеть государственными языками Республики Башкортостан», то есть русским и башкирским.

В конституциях республик Татарстан (ст. 93), Коми (ст. 82), Марий Эл (ст. 78), Чувашской Республики (ст. 71), республик Бурятия (ст. 73), Саха (Якутия) (ст. 71) действуют нормы, указывающие на обязанность принесения присяги лицами, избранными на должность главы субъекта Российской Федерации, на двух государственных языках этих республик.

Вопрос о знании языков кандидатами на выборах Президента Республики Татарстан<sup>23</sup> поднимался еще в 2001 году. В Конституции республики указано, что президентом может быть избран гражданин, «владеющий государственными языками». Знание языков предусматривает и имеющий силу федерального закона договор о разграничении полномочий между Татарстаном и Российской Федерации. Действовавший в тот период закон «О выборах президента Татарстана» был оспорен в суде, и положение, обязывающее президента знать оба языка, было отменено, однако норма осталась в Конституции республики. В 2015 г. состоялись выборы главы Республики Татарстан. Указанные нормы послужили основанием инициации проверок знания татарского языка выдвинутых кандидатов на должность главы республики<sup>24</sup>.

Указанные положения конституций республик напрямую входят в противоречие с Конституцией РФ, и в данном случае федеральное вмешательство просто необходимо.

Для урегулирования отношений в сфере выборов представляется целесообразным внести изменения в

Конституцию РФ путем дополнения ее отдельной главой «Избирательная система», а также принять «Основы законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах».

### 3. Перманентное реформирование избирательного законодательства

Как показывает анализ российского избирательного законодательства, оно развивалось хаотично, а вероятнее всего – под влиянием сиюминутной политической конъюнктуры.

Так, например, Закон об основных гарантиях избирательных прав был принят в 2002 году. С тех пор более 90 (!) раз в него вносились изменения, касающиеся всех стадий избирательного процесса: упразднялись целые институты избирательного права (избирательный залог), некоторые из них вводились, а затем отменялись (графа «против всех»), в целом менялась система избрания высших должностных лиц и др. Причем неоднократно, в один день, принимались по два закона о внесении изменений в Закон об основных гарантиях<sup>25</sup>, а 2 мая 2012 г. было принято сразу три федеральных закона (№ 40-ФЗ, № 41-ФЗ, № 157-ФЗ), которыми вносились изменения в Закон об основных гарантиях избирательных прав.

Регулярно принимаются законы о выборах депутатов Государственной Думы и представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, например, в период с выборов депутатов Государственной Думы первого созыва по настоящее время было принято пять федеральных законов о выборах депутатов Государственной Думы.

Важным фактором реализации избирательного законодательства, влияющим на состояние законности в сфере выборов, является правосознание участников избирательного процесса. Постоянные изменения законодательства отрицательно влияют на правосознание граждан. Массовая неосведомленность граждан о правах избирателей, кандидатов, об организации и порядке проведения выборов, о деятельности избирательных комиссий представляет серьезную угрозу соблюдению прав и законных интересов личности, а также обществу в целом [20].

По данным проведенных социологических опросов, граждане не всегда поддерживали вводимые в законодательство изменения. Так, например, по данным ФОМ две трети опрошенных считают, что графа «против всех» в избирательных бюллетенях нужна (январь 2014 г.)<sup>26</sup>.

Опрос, проведенный ВЦИОМ в ноябре 2008 г., об отношении к введенной пропорциональной системе выборов в Государственную Думу без одномандатных округов показал, что 38% из числа опрошенных одобря-

<sup>23</sup> Татарстан – единственный субъект Федерации, который в нарушение Федерального закона от 28.12.2010 № 406-ФЗ, в наименовании должности главы республики содержит слово «Президент».

<sup>24</sup> По утверждению начальника правового управления Государственного Совета Татарстана (далее – Госсовет) А. Ощепкова: «Безусловная обязанность всех кандидатов и государственных органов – соблюдение федерального закона и конституции Татарстана». Спикер Госсовета Ф. Мухаметшин посчитал, что высшее должностное лицо Татарстана представляет не только «свою республику», но и вторую по численности национальность РФ – татар». Вице-спикер Госсовета Ю. Камалтынов предположил, что ЦИК республики может провести процедуру определения степени владения языком, если у комиссии или избирателей возникают сомнения в языковых компетенциях кандидатов. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2763911> (дата обращения: 06.04.2018).

<sup>25</sup> См.: Федеральные законы от 12.07.2006 № 106-ФЗ, от 12.07.2006 № 107-ФЗ, от 24.07.2007 № 211-ФЗ, от 24.07.2007 № 214-ФЗ от 25.12.2008 № 274-ФЗ, от 25.12.2008 № 281-ФЗ, от 19.07.2009 № 196-ФЗ, от 19.07.2009 № 203-ФЗ, от 25.07.2011 № 262-ФЗ, от 25.07.2011 № 263-ФЗ, от 05.05.2014 № 94-ФЗ, от 05.05.2014 № 95-ФЗ, от 05.10.2015 № 285-ФЗ, от 05.10.2015 № 287-ФЗ, от 09.03.2016 № 65-ФЗ, от 09.03.2016 № 66-ФЗ, от 28.12.2016 № 474-ФЗ, от 28.12.2016 № 505-ФЗ.

<sup>26</sup> URL: <http://fom.ru/Politika/11312> (дата обращения: 06.04.2018).

ют, 28% – не одобряют такую избирательную систему, а 34% – затруднились в ответе<sup>27</sup>.

На вопрос, заданный в декабре 2012 г., «Поддерживаете ли Вы предложение перейти к формированию Думы из депутатов, избираемых исключительно по одномандатным округам», ответы распределились следующим образом: «скорее да» – 28%, «скорее нет» – 18, а затруднилось в ответе – 54% (октябрь 2012 г.)<sup>28</sup>.

По данным ФОМ, в апреле 2013 г. одобряли смешанную избирательную систему выборов в Государственную Думу 38% респондентов, не одобряли – 13%<sup>29</sup>.

Исходя из результатов социологических исследований, более половины из числа опрошиваемых, не понимали основы избирательных систем.

Каждый новый срок избрания Президента РФ знаменовался новым этапом реформирования российской избирательной системы. Так, например, в 2004 г. по инициативе Президента РФ В.В. Путина были внесены изменения в действующее законодательство, направленные на увеличение роли крупных (парламентских) политических партий в системе формирования органов государственной власти. Изменения, внесенные в Закон о партиях, предусматривали увеличение минимально необходимого числа членов партии для ее регистрации с 10 до 50 тыс. человек и минимальной численности региональных отделений со 100 до 500, как минимум в половине субъектов Федерации, и 250 членов – в остальных регионах. Во второй половине 2008 г. начался активный процесс укрупнения партий путем их преобразований и объединений. Их количество существенно сократилось, осталось 6 партий.

По инициативе Президента РФ Д.А. Медведева в апреле 2009 г. были приняты новые изменения в Закон о партиях, направленные на поэтапное снижение минимальной численности членов политических партий (с 50 тыс. до 500 человек). По состоянию на октябрь 2017 г. зарегистрировано 67 политических партий<sup>30</sup>.

Нормы о выборах в органы местного самоуправления, содержащиеся в законах субъектов Российской Федерации<sup>31</sup>, практически полностью дублируют нормы Закона об основных гарантиях избирательных прав.

С 2014 г. на местном уровне наметилась тенденция к замене прямых выборов мэров городов избранием их представительным органом муниципального образования<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> URL: [https://wciom.ru/zh/print\\_q.php?s\\_id=578&q\\_id=41501&date=02.11.2008](https://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=578&q_id=41501&date=02.11.2008) (дата обращения 06.04.2018).

<sup>28</sup> URL: [https://wciom.ru/zh/print\\_q.php?s\\_id=871&q\\_id=60827&date=07.10.2012](https://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=871&q_id=60827&date=07.10.2012) (дата обращения 06.04.2018).

<sup>29</sup> UR:<http://fom.ru/Politika/10884> (дата обращения 06.04.2018).

<sup>30</sup> URL: <http://minjust.ru/nko/gosreg/partii/spisok> (дата обращения: 06.04.2018).

<sup>31</sup> См., например: Закон Московской области от 04.06.2013 № 46/2013-ОЗ «О муниципальных выборах в Московской области», Областной закон Ленинградской области от 15.03.2012 № 20-оз «О муниципальных выборах в Ленинградской области», Закон Архангельской области от 08.11.2006 № 268-13-ОЗ «О выборах в органы местного самоуправления в Архангельской области», Закон Пензенской области от 26.02.2006 № 976-ЗПО «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования в Пензенской области по одномандатным избирательным округам» и др.

<sup>32</sup> По состоянию на апрель 2018 г. выборы мэров сохранились только в 7 из 80 российских региональных центров. Это Новосибирск, Хабаровск, Томск, Кемерово, Анадырь, Абакан и Якутск.

Так, в апреле 2018 г., несмотря на протесты граждан, Законодательное Собрание Свердловской области приняло законопроект об отмене прямых выборов мэра Екатеринбурга<sup>33</sup>.

Нестабильность избирательного законодательства создает и нестабильность избирательной системы, осложняет избирательный процесс его участникам (политическим партиям, избирательным комиссиям и др.)<sup>34</sup>.

Изменения избирательного законодательства на федеральном уровне требуют постоянного приведения законодательства субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов местного самоуправления в соответствие с федеральным законодательством.

В частности, прокурорами всех уровней выявляются незаконные правовые акты в сфере выборов. Так, с 2010 г. по 2016 г. было выявлено более 15 тыс. таких правовых актов.

Всего в сфере выборов по подсчетам Председателя ЦИК РФ (2007–2016 гг.) В.Е. Чурова насчитывается более 400 законов<sup>35</sup>.

Таким образом, избирательное законодательство как на федеральном, так и на региональном уровнях характеризуется громоздкостью и излишним дублированием норм.

В связи с этим все чаще звучат предложения о необходимости принятия на федеральном уровне единого Избирательного кодекса РФ, призванного сбалансировать избирательное законодательство [22].

На постсоветском пространстве кодификация избирательного законодательства проведена в Республиках Азербайджан (2013 г.), Армения (1999 г.), Беларусь (2000 г.), Туркменистан (2013 г.). Однако проводить параллели между российским и законодательством вышеуказанных государств полагаем некорректным. Россия имеет сложную форму государственного устройства – федеративную, а Азербайджан, Армения, Беларусь, Туркменистан – унитарную.

Противники принятия Избирательного кодекса РФ [2; 7], в частности, С.В. Громыко, М.М. Курычая, указывают, что избирательный кодекс по своей природе не может быть единым отраслевым кодификационным актом [9].

В отношении целесообразности принятия избирательных кодексов субъектов Российской Федерации мнения ученых разделились, хотя по состоянию на март 2018 г. избирательные кодексы приняты в 28 субъектах Российской Федерации<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> <https://www.kommersant.ru/doc/3578818> (дата обращения 06.04.2018).

<sup>34</sup> Данный вывод нашел отражение в отчете Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за выборами депутатов Государственной Думы 2016 г. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/290006?download=true> (дата обращения 06.04.2018).

<sup>35</sup> См.: Доклад председателя ЦИК РФ В.Е. Чурова на Президиуме Российской академии наук 13 октября 2009 г. // Журнал о выборах. 2009. № 4–5. С. 6.

<sup>36</sup> В Республиках Адыгея, Башкортостан, Мордовия, Саха (Якутия), Татарстан, Алтайском, Забайкальском, Краснодарском, Приморском, Хабаровском краях, Амурской, Белгородской, Владимирской, Вологодской, Воронежской, Ивановской, Кемеровской, Костромской, Омской, Орловской, Псковской, Сахалинской, Свердловской, Твер-

Одни исследователи считают, что кодификация избирательного законодательства субъектов Российской Федерации способствует стабилизации и гармонизации регионального законодательства, постепенному снижению темпов принятия новых региональных законов при одновременном увеличении законов о поправках к действующим законам [8]. Другие, напротив, придерживаются мнения, что принятие кодексов, особенно по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов – исключительная прерогатива федерального законодателя [3].

Полагаем целесообразным принятие единого Избирательного Кодекса РФ, поскольку это, может неоправданно ограничить права субъектов Российской Федерации в вопросах правового регулирования выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Кодификация избирательного законодательства субъектов Российской Федерации не только соответствует требованиям ст.ст. 71, 72, 73 Конституции РФ, но и в целом способствует гармонизации федерального и регионального законодательства субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, абсолютизация права в качестве основного и единственного регулятора общественной жизни приводит порой к полному замещению морально-нравственных требований регулятивными и охранительными нормами законодательного акта. В российском обществе распространено мнение, что только закон может и должен решить любую проблему [23].

В этой связи показательно, что наблюдатели БДИПЧ/ОБСЕ оценили выборы в России как «свободные, но несправедливые»<sup>37</sup>. Российское законодательство не содержит принцип проведения справедливых выборов.

Представляется, что реализация конституционного принципа поддержания доверия к выборам предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования, предоставление гражданам, кандидатам на выборные должности, политическим партиям временных и иных возможностей для адаптации к изменившимся нормативным условиям. Внесение произвольных изменений в избирательное законодательство недопустимо.

#### 4. Состояние законности в сфере выборов и прокурорский надзор

Как показывают результаты опросов в 2005–2018 гг., среди россиян велико недоверие к действующей избирательной системе. Так, например, по данным ФОМ, свыше половины россиян (55%) полагают, что результаты выборов не отражают мнения народа. По поводу парламентских и президентских выборов преобладает

та точка зрения, что они будут нечестными: так думают соответственно 51% и 44% опрошенных (июль 2005 г.)<sup>38</sup>.

Другого мнения придерживаются прокурорские работники. Так, проведенное в марте 2018 г. анкетирование слушателей факультета повышения квалификации и профессиональной переподготовки Университета прокуратуры РФ, показало, что большинство прокурорских работников оценивают современное состояние законности в сфере выборов как удовлетворительное<sup>39</sup>.

Ангажированность средств массовой информации, предвзятость избирательных комиссий и правоохранительных органов, использование административного ресурса, незаконное финансирование избирательных кампаний, подкуп избирателей, фальсификация избирательных документов и итогов голосования, «грязные» избирательные технологии – негативные явления, в значительной мере сопровождающие современный избирательный процесс.

Конечно же, нарушения избирательного законодательства допускают практически все участники избирательного процесса: кандидаты, политические партии и избирательные объединения, выдвинувшие кандидатов, органы государственной власти и местного самоуправления, наблюдатели на выборах, средства массовой информации и др.

Несмотря на то, что количество нарушений законов, выявляемых прокурорами в сфере избирательных прав, снижается (в 2010 г. – 7 619, в 2017 г. – 3 053), оно остается стабильно высоким [18].

Типичными нарушениями законов в сфере выборов, выявляемыми прокурорами, являются: принятие незаконных правовых актов о выборах; при назначении выборов; при регистрации (учете) избирателей, составлении списков избирателей; образовании избирательных округов и избирательных участков; при выдвижении и регистрации кандидатов на выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления; при осуществлении предвыборной агитации при проведении голосования, установлении результатов выборов, их опубликовании, при финансировании выборов [14].

Выявленные в ходе избирательной кампании нарушения законодательства, по мнению прокуроров, не могли повлиять на легитимность прошедших выборов<sup>40</sup>.

Так, по данным Генеральной прокуратуры РФ, выявленные прокурорами нарушения законодательства в марте 2018 г. не оказали влияние на результаты выборов Президента РФ<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> URL: [https://bd.fom.ru/report/cat/az/%F7/remembrance\\_future/prognoz\\_i\\_ozhidaniya/dd052822](https://bd.fom.ru/report/cat/az/%F7/remembrance_future/prognoz_i_ozhidaniya/dd052822) (дата обращения: 06.04.2018).

<sup>39</sup> Среди опрошенных были заместители прокуроров районов, городов, старшие помощники прокуроров субъектов РФ ответственные за взаимодействие с представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. Всего проанализировано 84 анкеты.

<sup>40</sup> См.: Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2012 год: информ.-аналитич. записка / под общ. ред. О.С. Капинус. М.: Акад. Ген. прокуратуры РФ. 2013. С. 58.

<sup>41</sup> URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1349086/> (дата обращения 06.04.2018).

ской, Тюменской областях, городе Москве и Ханты-Мансийском автономном округе.

<sup>37</sup> URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/russia/21482?download=true> (дата обращения 06.04.2018).

Вместе с тем вызывает озабоченность правомерность деятельности ряда избирательных комиссий, организовавших проведение выборов. Например, в 2016 г. Генеральная прокуратура РФ вынуждена была оперативно вмешаться в избирательный процесс и внести представление об устранении нарушений закона председателю Санкт-Петербургской избирательной комиссии<sup>42</sup>.

Именно нарушения со стороны избирательных комиссий наиболее негативно влияют на состояние законности в данной сфере и могут подрывать легитимность выборных органов. Многие эксперты справедливо указывают на необходимость усиления общественного контроля за избирательными комиссиями [12].

К сожалению, нарушения действующего законодательства в деятельности избирательных комиссий весьма распространены.

Так, например, по утверждению Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: «Общий знаменатель подавляющего большинства обращений граждан в связи с нарушением их избирательных прав – плохая, а порой и политически ангажированная работа территориальных и участковых избирательных комиссий»<sup>43</sup>.

В итоговом отчете Миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ/ОБСЕ отмечается, что выборы в Государственную Думу 2016 г. были организованы ЦИК РФ прозрачно, в то время как действия ряда нижестоящих комиссий недоставало беспристрастности и независимости, что подрывает общественное доверие к беспристрастности избирательных комиссий<sup>44</sup>.

Некоторые эксперты прямо указывают на имеющиеся системные нарушения со стороны избирательных комиссий различного уровня.

Безусловно, ситуация в данной сфере имеет положительную динамику, и в настоящее время однозначно утверждать об «ангажированности» работы избирательных комиссий было бы опрометчиво. Тем не менее, например, по итогам работы «Горячей линии» ЦИК РФ в период с 7 по 13 сентября 2015 года (выборы проходили в 83 субъектах Российской Федерации) из поступивших обращений 30% содержали критические замечания в адрес организаторов выборов<sup>45</sup>.

О нарушениях со стороны избирательных комиссий свидетельствуют и отмененные решения избирательных комиссий вышестоящими комиссиями или судом<sup>46</sup>.

<sup>42</sup> URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1126300/> (дата обращения 06.04.2018).

<sup>43</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукина за 2009 г. // Рос. газ. 2010. 28 мая.

<sup>44</sup> URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/290006?download=true> (дата обращения 06.04.2018).

<sup>45</sup> URL: <http://www.cikrf.ru/news/cec/2015/09/14/04.html> (дата обращения 06.04.2018).

<sup>46</sup> См., например: Определение Верховного Суда РФ от 07.09.2015 № 6-АПГ15-28 Об отмене постановления избирательной комиссии о регистрации кандидатов в депутаты органа представительной власти субъекта РФ; Определение Верховного Суда РФ от 07.09.2015 № 57-АПГ15-6 Об отмене постановлений избирательной комиссии об отказе в регистрации в качестве кандидатов в депутаты. Определение Верховного Суда РФ от 04.09.2015 № 6-АПГ15-27 Об отмене постановления избирательной комиссии о регистрации списка кандидатов в депутаты представительного органа субъекта РФ и исключении из числа кандидатов и др.

Обращает на себя внимание особая социальная значимость многих решений избирательных комиссий [11].

Приведем характерный пример. На выборах в городское собрание г. Чебоксары 14.09.2015 Центральная избирательная комиссия Республики Чувашия неправомерно отказала региональному отделению политической партии «Патриоты России» в регистрации списка кандидатов в депутаты. То есть, многие граждане были лишены пассивного и активного избирательного права. Только Постановлением ЦИК РФ от 04.09.2015 № 305/1752-6 незаконное решение было отменено, а указанный список был восстановлен на выборах<sup>47</sup>.

В таких условиях, несмотря на то что избирательные комиссии призваны быть независимым органом, очевидно, что объективный контроль (надзор) за избирательными комиссиями необходим.

Практика свидетельствует о том, что прокуроры осуществляют надзор за законностью правовых актов, издаваемых избирательными комиссиями [13]. Вместе с тем, ни в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1<sup>48</sup> (далее – Закон о прокуратуре), ни в Законе об основных гарантиях избирательных прав избирательные комиссии среди объектов прокурорского надзора напрямую не указаны.

Научная дискуссия о допустимости и пределах прокурорского надзора за избирательными комиссиями выявила интерес многих авторов к данной проблематике. По мнению ряда авторов, ввиду отсутствия у российской прокуратуры возможности осуществлять непосредственный надзор за исполнением законов избирательными комиссиями различных уровней, особое значение для достижения возложенных на нее задач приобретает взаимодействие с этими органами [4].

В ходе проведенного в 2012 [5] и 2018 г.<sup>49</sup> анкетирования прокурорские работники указывали на необходимость осуществления прокурорского надзора за избирательными комиссиями всех уровней.

В настоящее время в соответствии с Законом об основных гарантиях избирательных прав действуют следующие избирательные комиссии: ЦИК РФ; избирательные комиссии субъектов Российской Федерации; избирательные комиссии муниципальных образований; окружные избирательные комиссии; территориальные (районные, городские и другие) комиссии; участковые комиссии.

ЦИК РФ является федеральным государственным органом (п. 1 ст. 11 Закона об основных гарантиях избирательных прав). В свою очередь, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации – государственные органы субъектов Российской Федерации, организующие подготовку и проведение выборов.

<sup>47</sup> URL: [http://www.cikrf.ru/law/decreed\\_of\\_cec/2015/09/04/305-1752-6.html](http://www.cikrf.ru/law/decreed_of_cec/2015/09/04/305-1752-6.html) (дата обращения 06.04.2018).

<sup>48</sup> СЗ РФ.1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>49</sup> Анкетирование проводилось в марте 2018 г. на факультете повышения квалификации и профессиональной переподготовки Академии Генеральной прокуратуры РФ. Среди опрошенных были заместители прокуроров районов, городов, старшие помощники прокуроров субъектов РФ ответственные за взаимодействие с представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. Всего проанализировано 84 анкеты.

Все избирательные комиссии функционируют на постоянной основе и являются юридическими лицами, имеют аппараты, структура и штаты которых устанавливаются указанными комиссиями самостоятельно.

Анализ действующего законодательства о выборах субъектов Российской Федерации показал, что во всех регионах избирательные комиссии субъектов Российской Федерации имеют статус государственных органов власти, в большинстве субъектов Российской Федерации действуют свои специальные законы, регламентирующие деятельность региональных избирательных комиссий. В отдельных субъектах Российской Федерации приняты специальные законы об избирательных комиссиях субъектов Федерации, регламентирующие систему и статус территориальных и муниципальных избирательных комиссий<sup>50</sup>.

Статус избирательной комиссии субъекта Российской Федерации как органа государственной власти субъекта определен в региональных законах. При этом установлена возможность для членов избирательных комиссий работать на постоянной (штатной) основе и являться государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что пункт 7 ст. 3 Закона об основных гарантиях избирательных прав запрещает вмешательство в деятельность комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти.

При этом законодатель наделяет прокурора правом давать согласие на привлечение к административной ответственности членов избирательной комиссии с правом решающего голоса (п. 18. ст. 29 Закона об основных гарантиях).

Законодательство ряда субъектов Российской Федерации наделяет избирательные комиссии, как это предусматривается, например, в г. Москве, правом принимать нормативные акты в форме решений Городской комиссии, которые обязательны не только для органов исполнительной власти города Москвы, органов местного самоуправления, государственных учреждений, но и для федеральных органов исполнительной власти<sup>51</sup>.

Избирательные комиссии всех уровней активно принимают различные подзаконные акты по вопросам своей деятельности, участвуют иным образом в процессе создания норм права<sup>52</sup>.

Существенный вклад в обеспечение законности в деятельности избирательных комиссий вносит суд. Однако судебный контроль за процессом выборов в Рос-

сии явно недостаточен, необходим действенный, беспристрастный, основанный на принципе верховенства права надзор за избирательными комиссиями.

Прокурорский надзор и судебный контроль – две взаимосвязанные, органично дополняющие друг друга составляющие обеспечения законности в сфере выборов. Так, например, Кодекс административного судопроизводства РФ от 08.03.2015 № 21-ФЗ<sup>53</sup> наделяет прокурора правом обращаться в суд по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (глава 24).

Таким образом, представляется, что прокурорский надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, подразумевает и надзор за исполнением законов избирательными комиссиями. И хотя в действующем Законе о прокуратуре в числе объектов, за исполнением законов которыми осуществляется надзор, избирательные комиссии напрямую не названы, они в полной мере являются объектами надзора как органы государственной власти субъектов Российской Федерации в силу ст. 21 Закона о прокуратуре.

Одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры является надзор за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности во время выборов.

Правовой основой противодействия политическому экстремизму на выборах послужили федеральные законы «О противодействии экстремистской деятельности» от 25.07.2002 № 114-ФЗ<sup>54</sup> (далее – Закон о противодействии экстремистской деятельности) и Закон об основных гарантиях избирательных прав. За экстремизм на выборах предусмотрена ответственность, в том числе, в виде отказа в регистрации или отмена решения о регистрации кандидатов, политических партий, вплоть до отмены судом решения о результатах выборов.

Необходимость активизации деятельности органов прокуратуры по противодействию экстремизму на выборах была обусловлена рядом событий. Так, во время выборов глав Карачаево-Черкесской Республики в 1999 г. и областной администрации Ульяновской области в 2000 г., Губернатора Красноярского края в 2001 г., мэра г. Новороссийска в 2003 г., выборы в Московскую городскую Думу в 2005 г. только в период избирательной кампании в Карачаево-Черкесии было возбуждено 24 уголовных дела.

Как следует из приговора Челябинского областного суда от 27 марта 2001 г. по делу депутата Законодательного Собрания Челябинской области А.И. Морозова, лидера организованного преступного сообщества, по инициативе Морозова был организован поджог офиса Златоустовского отделения ООД «Честь и Родина», возглавляемого В.Б. Максимовым, а сам Максимов принужден к отказу от участия в выборах главы администрации г. Златоуста.

<sup>50</sup> Такие законы приняты, например: в республиках Дагестан, Калмыкия, Коми; Ставропольском крае; Архангельской, Волгоградской, Ивановской, Иркутской, Кировской, Курганской, Липецкой, Магаданской, Мурманской, Новгородской, Новосибирской, Оренбургской, Пензенской, Псковской, Ростовской, Саратовской, Сахалинской, Смоленской, Томской, Тульской, Ульяновской, Челябинской областях; Еврейской автономной области; Ненецком, Ханты-Мансийском, Чукотском, Ямало-Ненецком автономных округах.

<sup>51</sup> П. 2 ст. 6 Закона города Москвы «О Московской городской избирательной комиссии» от 23.04.2003 № 23.

<sup>52</sup> На сегодняшний день 59 региональных избирательных комиссий имеют право вносить проекты законов на рассмотрение законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

<sup>53</sup> СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

<sup>54</sup> СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

Понятие экстремизма на выборах, как правовой категории, также широко обсуждалось, в том числе с критических позиций в научной литературе. Однако, практика показала несовершенство понятийного аппарата в федеральном законодательстве. Необходимо более комплексно и углубленно определиться с основными терминами для уяснения сущности политического экстремизма.

В сложившейся электоральной практике имеется неоднозначное понимание органами государственной власти содержащегося в Законе о противодействии экстремистской деятельности понятия «социальная рознь». Например, на выборах в Курскую областную Думу четвертого созыва в 2006 г., на которых Областной суд отменил регистрацию политической партии «Родина»<sup>55</sup>, в качестве акта разжигания «социальной ненависти и вражды» были расценены опубликованные в печатном агитационном материале сведения, направленные на формирование негативного восприятия подразделений органов внутренних дел, военкоматов, судов.

Общероссийский резонанс имела отмена регистрации списка кандидатов в депутаты Народной партии Российской Федерации на выборах Калининградской областной Думы четвертого созыва по решению Областного суда от 17 февраля 2006 г.<sup>56</sup>. Основанием стало «разжигание социальной розни»: партию обвинили в том, что агитационный материал партии «Налеты, обыски, погромы, грабежи» возбуждал ненависть и вражду в отношении определенной социальной группы государственных служащих (а именно сотрудников милиции)<sup>57</sup>.

Само понятие «социальная рознь» в данной редакции, вероятно, следовало бы изъять из законодательства, поскольку критерии отнесения к той или иной социальной группе весьма размыты. В свою очередь, возникает соблазн у недобросовестных участников избирательного процесса представить, например, лозунги о социальной справедливости, как лозунги, якобы разжигающие социальную ненависть.

Предусмотренный в Законе о противодействии экстремистской деятельности (п.1 ст.1) термин «социальная рознь» позволяет представить любое социальное выступление кандидата (политической партии) во время избирательной кампании как экстремистскую деятельность. А это используется на выборах нередко против «нежелательных» кандидатов.

В этой связи следует обратить внимание на причины, которые нередко способствуют голосованию за кандидата или политическую партию, обвиненных в экстремистской деятельности.

Такой прецедент произошел на выборах в органы местного самоуправления в Калининградской области. Оснач Д. – член запрещенной партии, был осужден по части 2 статьи 212 УК РФ («Участие в массовых беспорядках») на 3 года 6 месяцев лишения свободы. После условно-досрочного освобождения Оснач уже в октябре

2007 г. побеждает на выборах депутатов муниципального совета Больпеисаковского сельского поселения Гурьевского района.

Хотя сам кандидат и не скрывал своей судимости, а избиратели хорошо знали, за кого они голосуют, но, тем не менее, посчитали его достойным для избрания депутатом.

Избирательная комиссия не имела права регистрировать кандидата в депутаты, осужденного за совершение преступления экстремистской направленности, предусмотренного УК РФ, и имеющего на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость (подп. б п. 3.2. ст. 4 Закона об основных гарантиях избирательных прав). В этой связи органы прокуратуры были вынуждены подать заявление в суд об отмене решения избирательной комиссии об избрании Д. Оснача и итогов выборов в целом.

Данная ситуация стала возможной, в том числе, из-за правовой неурегулированности вопроса о поднадзорности избирательных комиссий органам прокуратуры.

Не во всех случаях прокурорским работникам удавалось доказать в суде экстремистский характер деятельности ряда информационных изданий. Проиллюстрируем это на примере. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в своем определении от 25 августа 2009 г. (делу №15-Г09-10) по кассационному представлению на решение Верховного суда Республики Мордовия от 30 июня 2009 года по делу по заявлению прокурора Республики Мордовия о прекращении деятельности независимой общественно-политической газеты «Эрзянь Мастор»<sup>58</sup>, определила требование прокуратуры оставить без удовлетворения<sup>59</sup>.

Данное дело получило широкое освещение в различных средствах массовой информации, в том числе в сети Интернет, поскольку газета активно принимала участие в избирательной кампании по выборам Государственного Собрания Республики Мордовия четвертого созыва в 2007 г. с критикой действующей власти и социального положения в республике.

В своем определении Верховный Суд Российской Федерации указал, что представители прокуратуры не представили доказательств об экстремистской деятельности газеты, предполагающей совершение активных действий, целью которых является подрыв безопасности Российской Федерации, а также достижение других целей, указанных в ст. 1 Закона о противодействии экстремистской деятельности. По мнению суда, в публикациях в газете «Эрзянь Мастор» нет прямых призывов к отделению от Российской Федерации, возбуждающих вражду и ненависть по отношению к другим народам и т.п., а заключение комплексного психолого-лингвистического исследования не дает однозначного ответа на вопрос об экстремистском характере текстов публикаций газеты.

Как правило, психолого-лингвистические исследования не могут дать однозначный ответ, имеются ли в тексте публикации призывы к экстремистской деятель-

<sup>55</sup> Коммерсантъ. 27.02.2006. № 33 (3364).

<sup>56</sup> Коммерсантъ. 28.02.2006. № 34 (3365).

<sup>57</sup> URL: <http://www.kaliningrad.ru/news/politics/k546151.html> (дата обращения: 27.10.2018).

<sup>58</sup> Русский перевод «Страна Эрзянь».

<sup>59</sup> URL: [http://www.supcourt.ru/arxiv\\_out/TEXT.PHP?id\\_text=136199&ilttext](http://www.supcourt.ru/arxiv_out/TEXT.PHP?id_text=136199&ilttext) (дата обращения 27.10.2018).

ности или нет. Это связано, как было отмечено выше, с различными критериями для отнесения того или иного высказывания к понятию «социальная рознь» или «воспрепятствование законной деятельности государственных органов». Наличие такого заключения только в совокупности с другими доказательствами может лежать в основе обвинительного заключения.

Подводя итог вышесказанному, отметим необходимость в борьбе с проявлением политического экстремизма, активном использовании профилактических методов прокурорского реагирования, в том числе предусмотренных ст. 25<sup>1</sup> Закона о прокуратуре.

Совершенствование законодательства о противодействии экстремизму должно быть направлено не на ограничение состязательности выборов, запрет критики органов государственной власти и социальной политики государства, а на пресечение именно ультралиберальных методов политической борьбы.

## 5. Заключение

На состояние законности в сфере выборов оказывают следующие негативные факторы:

- во-первых, нарушение федеративного принципа разделения предмета ведения по вопросу установления избирательной системы субъектов Российской Феде-

рации; хаотичные внесения изменений в федеральное законодательство о выборах;

- во-вторых, отношение избирателей к выборам как одному из институтов государства пренебрежительное;
- в-третьих, деятельность органов прокуратуры по обеспечению законности в сфере выборов нуждается в совершенствовании.

Учитывая изложенное, полагаем возможным высказать следующие предложения.

Во-первых, необходимо инициировать внесение изменений в Конституцию РФ путем дополнения ее отдельной главой «Избирательная система», разработки «Основ законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах», а также рекомендовать принятия избирательных кодексов субъектами Российской Федерации.

Во-вторых, необходимо формировать современный поведенческий механизм граждан, основанный на понимании выборов не как «политического шоу», а как неотъемлемого механизма современного гражданского общества и государства.

В-третьих, для успешной деятельности прокуроров по обеспечению законности выборов, предлагается внести изменения в Закон о прокуратуре в части наделения прокуроров полномочиями по осуществлению надзора за исполнением законов избирательными комиссиями.

**Рецензент: Меркурьев Виктор Викторович,**  
доктор юридических наук, профессор,  
заведующий отделом НИИ  
Университета прокуратуры  
Российской Федерации,  
Москва, Россия.  
E-mail: merkuriev-vui@mail.ru

## Литература

1. Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс. 5-е изд., перераб. и доп.: в 2 т. М.: Инфра-М, 2014. Т. 2. С. 174.
2. Ануфриева Н.П. Проблемы избирательного кодекса России // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7. С. 27–32.
3. Андриченко Л.В., Боголюбов С.А., Васильев В.И. и др. Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: ИД «Юриспруденция». 2013. С. 257–275.
4. Байдина О.Ю. Взаимодействие прокуратуры и избирательных комиссий // Законность. 2015. № 2. С. 16–19.
5. Байдина О.Ю. Деятельность прокурора по обеспечению законности при проведении выборов в органы местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. Москва. 2013. С. 209.
6. Бессарабов В.Г., Какителашвили М.М. Роль российской прокуратуры в обеспечении конституционной законности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. № 5 (37) 2013. С. 45–51.
7. Босова Е.Н. Перспективы систематизации избирательного законодательства Российской Федерации // Правовое государство: теория и практика. 2013. № 4 (34). С. 84–87.
8. Вайшнарвич Г.В. К вопросу об избирательных кодексах субъектов российской федерации // Евразийская адвокатура. 2016. № 1 (20). С. 95–100.
9. Громыко С.В., Курячая М.М. Основные направления развития системы избирательного законодательства, или Возможен ли в России Избирательный кодекс? // Юридический мир. 2015. № 8. С. 28–31.
10. Готов С.А., Какителашвили М.М., Фомиченко М.П. Избирательное право и избирательный процесс: учебное пособие / Москва, 2013. 320 с.
11. Грудинин Н.С., Николаев А.М. Реализация принципа свободного волеизъявления граждан на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва / в сборнике: Права человека: теория, исто-

- рия, практика. Сборник научных трудов, посвященный 65-летию Всеобщей декларации прав человека. Московский государственный университет экономики, статистики и информатики; Институт права и гуманитарного образования. Волгоград, 2014. С. 127–133.
12. Долгих Ф.И. Общественный мониторинг как форма общественного контроля за деятельностью политических партий // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 1. С. 9–14.
  13. Какителашвили М.М., Щукина Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законов в деятельности избирательных комиссий / сб.: Прокуратура: вчера, сегодня, завтра (Сухаревские чтения) сборник материалов II Международной научно-практической конференции. Академия Генеральной прокуратуры РФ. 2017. С. 147–152.
  14. Какителашвили М.М. Распространенные нарушения в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний // Избирательное законодательство и практика. 2017. № 1. С. 33–36.
  15. Какителашвили М.М. Некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента, как инструмент «цветных революций» // Гражданское общество в России и за рубежом. № 4. 2016. С. 30–33.
  16. Какителашвили М.М. Конституционно-правовые проблемы финансирования политических партий и избирательных кампаний в Российской Федерации. М.: Галлея Принт, 2017. 264 с.
  17. Какителашвили М.М. Некоторые проблемы современного российского федерализма // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 8. С. 89–93.
  18. Колесов М.В. О некоторых путях оптимизации деятельности правоохранительных органов по сбору и обобщению статистической информации // Российский журнал правовых исследований. 2017. № 3 (12). С. 235–239.
  19. Макаренко Д.Г. Категория «доверие» в социально-правовом контексте // Вестник Владимирского юридического института. 2017. № 4 (45). С. 150–152.
  20. Макаренко Д.Г. Доверие как элемент правового сознания общества // Вестник Владимирского юридического института. 2015. № 4 (37). С. 158–160.
  21. Портнова Е.В. Некоторые современные проблемы российского федерализма // Социально-политические науки. 2016. № 3. С. 103–106.
  22. Сергеев Д.Б. Перспективы совершенствования избирательного законодательства // Вестник Бурятского государственного университета. 2015. № 2. С. 163–166.
  23. Хорунжий С.Н. Морально-нравственные ценности доверия к власти и принимаемым решениям // Мониторинг правоприменения. 2017. № 4. С. 4–14.



# Государственные контракты: бюджетно-правовые основы или «барьеры»?

Поветкина Н. А.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** государственный бюджет, государственная контрактная система, бюджетные средства, договорные отношения, эффективное расходование бюджетных средств, казначейское сопровождение.

**Аннотация.** Являясь равноправным участником гражданских (договорных) отношений Российская Федерация, имеющая особый правовой статус, вправе заключать различные договоры наравне с их иными участниками (физическими и юридическими лицами). В частности, одной из форм участия Российской Федерации в договорных отношениях является контрактная система в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В данной статье подробно рассмотрены базовые бюджетно-правовые основы государственных контрактов, определяющих их специфику: 1) регулирование отдельных вопросов, связанных с контрактной системой и бюджетным законодательством Российской Федерации; 2) рассмотрение контрактной системы в качестве объекта информационных систем, администратором которых является Федеральное казначейство – ключевого органа, осуществляющего бюджетную деятельность; 3) введение новых инструментов внутреннего государственного бюджетного контроля – казначейского сопровождения и бюджетного мониторинга, в отношении отдельных видов государственных контрактов.

DOI: [10.21681/2226-0692-2018-3-27-31](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2018-3-27-31)

В соответствии с гражданским законодательством Российская Федерация<sup>2</sup> является равноправным участником гражданских (договорных) отношений (п.1 статьи 124 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) и вправе заключать различные договоры наравне с их иными участниками (физическими и юридическими лицами). В то же время, ГК РФ (п. 2 ст. 124) предусматривает возможность введения правовых изъятий из указанного принципа равенства, если такие исключения установлены законом или не вытекают из особенностей правового статуса, в нашем случае – Российской Федерации.

Ключевую особенность правовому статусу Российской Федерации [6] придает федеральный бюджет, принадлежащий России на праве собственности. Бюджетные средства обладают рядом специфических характеристик, отличающих их от «обычных» денежных средств, принадлежащих физическим и юридическим лицам. К таким характеристикам можно отнести, например, установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – БК РФ) особые требования к формированию и расходованию бюджетных средств,

основанные на таких принципах, как принципы адресности и целевого характера бюджетных средств, прозрачности (открытости), эффективности использования бюджетных средств, единства кассы; правовой режим иммунитета бюджета [5]; правовая форма бюджета и отчета об исполнении бюджета (федеральный закон); срочность (периодичность); ограничения по срокам введения в действие законодательства, регулирующего порядок формирования, распределения и использования бюджетных средств; особые, законодательно установленные, бюджетные процедуры (бюджетные процесс), особый порядок и формы контроля за формированием и расходованием и т. д. Указанная специфика имеет законодательную основу и закреплена в бюджетном законодательстве Российской Федерации.

Одной из самых распространенных форм участия Российской Федерации в договорных отношениях является контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – контрактная система), где Россия выступает одной из сторон (в лице соответствующих субъектов, например, государственных органов, государственных организаций).

Необходимо учитывать, что введение контрактной системы, в понимании, установленном Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе

<sup>2</sup> Во избежание терминологических повторов в данной работе термины «Российская Федерация» («Россия») и «государство» используются как равнозначные.

<sup>1</sup> Поветкина Наталья Алексеевна, доктор юридических наук, доцент, заведующая отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Российская Федерация, г. Москва.  
E-mail: pna127@mail.ru

в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд<sup>3</sup>, нами рассматривается как инструмент, в первую очередь, эффективного расходования бюджетных средств. Это связано с тем, что государство, являясь «потребителем благ» и имея свои «нужды», связанные с реализацией государственных полномочий в границах выполнения возложенных на него функций и задач, имеет только один источник их финансового обеспечения – бюджет. Соответственно, устанавливая конкурсные условия допуска поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в контрактную систему [2, с. 25] (а, следовательно, и к возможности получения бюджетных средств<sup>4</sup>) государство стремится достичь как минимум следующую ключевую цель – получить желаемый (качественный) конечный результат при одновременно эффективном расходовании бюджетных средств [7]<sup>5</sup>. Это объясняет тот факт, что все вышеуказанные специфические характеристики бюджетных средств обуславливают особенности тех договорных отношений, которые складываются при заключении государственных контрактов в рамках контрактной системы, и влекут, в свою очередь, установление дополнительных ограничений – бюджетных «барьеров» при заключении и исполнении государственных контрактов, которые не характерны для договоров между физическими и юридическими лицами.

К базовым бюджетно-правовым основам государственных контрактов, определяющих их специфику, можно отнести следующие: 1) регулирование отдельных вопросов, связанных с контрактной системой и бюджетным законодательством Российской Федерации; 2) рассмотрение контрактной системы в качестве объекта информационных систем, администратором которых является Федеральное казначейство – ключевого органа, осуществляющего бюджетную деятельность; 3) введение новых инструментов внутреннего государственного бюджетного контроля – казначейского сопровождения и бюджетного мониторинга, в отношении отдельных видов государственных контрактов. Рассмотрим их более подробно.

### *Регулирование отдельных вопросов, связанных с контрактной системой бюджетным законодатель-*

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.

<sup>4</sup> В данном случае для сохранения чистоты употребляемой терминологии необходимо сделать оговорку о том, что с позиции бюджетного законодательства участники закупки по государственному контракту получают не бюджетные средства (режим бюджетных средств может быть только у заказчиков), а «квазибюджетные средства», под которыми в науке понимаются «средства, получаемые юридическими и физическими лицами в рамках исполнения государственных контрактов, а также контрактов, договоров и соглашений, заключаемых для их исполнения, денежным источником которых являются средства федерального бюджета»

<sup>5</sup> Принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности) (ст. 34 БК РФ) (об эффективности расходования бюджетных средств.

ством Российской Федерации [4]. В первую очередь, в составе бюджетной классификации расходов бюджета предусмотрена отдельная группа «Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд». Кроме этого, на контрактную систему распространяются все общие положения, установленные бюджетным законодательством Российской Федерации в части исполнения бюджета по расходам и проходит все стадии – принятие и учет бюджетных и денежных обязательств; подтверждение денежных обязательств; санкционирование оплаты денежных обязательств; подтверждение исполнения денежных обязательств. В частности, получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями; для санкционирования оплаты денежных обязательств по государственным (муниципальным) контрактам дополнительно осуществляется проверка на соответствие сведений о государственном (муниципальном) контракте в реестре контрактов, предусмотренном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, и сведений о принятом на учет бюджетном обязательстве по государственному (муниципальному) контракту условиям данного государственного (муниципального) контракта; оплата денежных обязательств (за исключением денежных обязательств по публичным нормативным обязательствам) осуществляется в пределах доведенных до получателя бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств; подтверждение исполнения денежных обязательств осуществляется на основании платежных документов, подтверждающих списание денежных средств с единого счета бюджета в пользу физических или юридических лиц.

Соответственно, БК РФ прямо предусматривает, что закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд с учетом положений БК РФ (п. 1 ст. 72). При этом, принимая во внимание срочность бюджетных правоотношений и наличие нормы-требования о расходовании бюджетных средств на основе утвержденных лимитов бюджетных обязательств<sup>6</sup>, БК РФ устанавливает и особенности заключения государственных контрактов при различных вариантах отклонения от данного требования в порядке исключения, так, например, государственные заказчики вправе заключать государственные контракты в период отзыва лимитов бюджетных обязательств в целях их приведения в соответствие с законом о бюджете в размере, не превыша-

<sup>6</sup> Государственные (муниципальные) контракты заключаются в соответствии с планом-графиком закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, сформированным и утвержденным в установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд порядке, и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств.

ющем объема принимаемых бюджетных обязательств, поставленных на учет в порядке, установленном финансовым органом.

Кроме этого, при составлении Министерством финансов Российской Федерации кассового плана<sup>7</sup>, прогноз кассовых выплат из бюджета по оплате государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров формируется с учетом определенных при планировании закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд сроков и объемов оплаты денежных обязательств по заключаемым государственным (муниципальным) контрактам, иным договорам.

Также именно бюджетным законодательством Российской Федерации предусмотрены особенности бюджетно-правового статуса казенных учреждений при заключении ими государственных контрактов; так, в частности, предусмотрено, что в случае уменьшения казенному учреждению как получателю бюджетных средств главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств ранее доведенных лимитов бюджетных обязательств, приводящего к невозможности исполнения казенным учреждением бюджетных обязательств, вытекающих из заключенных им государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, казенное учреждение должно обеспечить согласование в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд новых условий государственных (муниципальных) контрактов, в том числе по цене и (или) срокам их исполнения и (или) количеству (объему) товара (работы, услуги), иных договоров<sup>8</sup>. При этом согласование осуществляется на основе методики сокращения количества товаров, объемов работ или услуг при уменьшении цены контракта<sup>9</sup>, утвержденной высшим органом исполнительной власти Российской Федерации, а не по соглашению сторон, как в договорных отношениях без привлечения бюджетных средств.

Бюджетное законодательство Российской Федерации также устанавливает, что главный распорядитель (распорядитель) бюджетных средств осуществляет внутренний финансовый контроль, направленный не только на подготовку и организацию мер по повышению экономности и результативности использования бюджетных средств, но и на соблюдение установленных

в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета по расходам, включая расходы на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд (авт. – в том числе и при заключении государственных контрактов), а также составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета этим главным распорядителем бюджетных средств и подведомственными ему распорядителями и получателями бюджетных средств.

2) *Рассмотрение контрактной системы в качестве объекта информационных систем, администратором которых является Федеральное казначейство – ключевого органа, осуществляющего бюджетную деятельность* [3; 8]. В первую очередь необходимо отметить, что одной из сервисных подсистем<sup>10</sup> государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее – ГИИС «Электронный бюджет») является сервисная подсистема по формированию информации и документов государственных заказчиков, действующих от имени субъекта Российской Федерации, и (или) муниципальных заказчиков в рамках реализации Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Помимо ГИИС «Электронный бюджет» активно развивается Единая информационная система в сфере закупок (<http://zakupki.gov.ru/>), которая предназначена для обеспечения свободного и безвозмездного доступа к полной и достоверной информации о контрактной системе в сфере закупок и закупках товаров, работ, услуг, отдельными видами юридических лиц, а также для формирования, обработки и хранения такой информации<sup>11</sup>. Несмотря на то, что данная система в настоящее время является автономной, при достижении высокой степени развития информационных технологий и информационной инфраструктуры в Российской Федерации в перспективе данный портал будет включен в ГИИС «Электронный бюджет» в качестве подсистемы.

Кроме этого, существует и ведомственная информационно-аналитическая система Федерального казначейства, которая представляет собой информационную систему по сбору, анализу и визуализации оперативных данных, получаемых в процессе исполнения бюджета (далее – АИС ФК). Данная АИС ФК включает, помимо информационно-аналитической системы мониторинга ключевых показателей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (КПЭ) и витрины данных, систему мониторинга и анализа государственных и муниципальных закупок. Новой сферой применения системы КПЭ стало ее использование для анализа эффективности бюджетных расходов при размещении

<sup>7</sup> Приказ Минфина России от 09.12.2013г. № 117н (ред. от 27.11.2017 г.) «О Порядке составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году» // СПС Консультант Плюс.

<sup>8</sup> Кроме этого, например, бюджетная смета казенного учреждения также составляется с учетом объемов финансового обеспечения для осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, предусмотренных при формировании планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утверждаемых в пределах лимитов бюджетных обязательств на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.

<sup>9</sup> Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 г. № 1090 «Об утверждении методики сокращения количества товаров, объемов работ или услуг при уменьшении цены контракта» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 49 (часть VII). Ст. 6433.

<sup>10</sup> Общая конструкция ГИИС «Электронный бюджет» представлена следующим образом: 1) единый портал бюджетной системы Российской Федерации; 2) централизованные подсистемы ГИИС «Электронный бюджет»; 3) сервисные подсистемы ГИИС «Электронный бюджет».

<sup>11</sup> URL: <http://www.roskazna.ru/gis/oos/>

и исполнении государственного и муниципального заказа. Причиной разработки данной системы послужила необходимость создания механизмов, обеспечивающих постоянный мониторинг и системный аудит эффективности закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд на этапах прогнозирования, планирования и осуществления закупок и качества достигаемых результатов. Новые возможности и технологии позволяют осуществлять комплексный мониторинг использования бюджетных средств на всех стадиях закупочного процесса от бюджетного планирования и доведения бюджетных обязательств, размещения заказов и заключения государственных контрактов. Анализ данных об эффективности расходования бюджетных средств осуществляется с помощью блока аналитической и статистической отчетности, в том числе с возможностью построения сетевой модели по основным объектам (закупки, контракты, заказчики и поставщики), что, в частности, позволяет выявить степень проникновения «любимых поставщиков» у заказчиков, определить «степень аффилированности» заказчиков<sup>12</sup>.

3) *Введение новых инструментов внутреннего государственного бюджетного контроля – казначейского сопровождения и бюджетного мониторинга, в отношении отдельных видов государственных контрактов.*

Как уже было отмечено ранее, забота о необходимости достижения конечной цели (получения результата) при заключении государственных контрактов, а также об эффективном расходовании бюджетных средств при функционировании контрактной системы вынуждает государство внедрять новые особые, инструменты контроля – казначейское сопровождение и бюджетный мониторинг.

Казначейское сопровождение в настоящее время установлено в отношении отдельных категорий государственных контрактов (а также требования к ним), которые определяются, начиная с 2015 года, федеральным законом о бюджете<sup>13</sup>, а также иными нормативными актами<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> URL: <http://www.roskazna.ru/gis/informacionno-analiticheskie-sistemy-federalnogo-kaznachejstva/>

<sup>13</sup> Например, Федеральный закон от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (часть 2 статьи 5) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 06.12.2017. Следует отметить, что действующая редакция БК РФ не предусматривает казначейского сопровождения. В то же время новая редакция БК РФ восполняет данный пробел и уже достаточно подробно регулирует нововведение.

<sup>14</sup> Постановление Правительства РФ от 28.12.2017 г. № 1680 (ред. от 21.04.2018) «Об утверждении Правил казначейского сопровождения средств государственного оборонного заказа в валюте Российской Федерации в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»; Постановление Правительства РФ от 30.12.2017 г. № 1722 «Об утверждении Правил казначейского сопровождения средств в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»; Постановление Правительства РФ от 03.03.2017 г. № 249 «О казначейском сопровождении средств в валюте Российской Федерации, получаемых при осуществлении расчетов в целях исполнения государственных контрактов (контрактов) по государственному оборонному заказу»; Приказ Минфина России от 30.06.2017 г. № 500 «Об утверждении документов, предусмотренных распоряжением Правительства Российской Федерации о казначейском сопровождении средств, получаемых на

Выделяют пять основных условий казначейского сопровождения:

1) при предоставлении средств из федерального бюджета юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и физическим лицам-производителям товаров, работ и услуг, которые не являются участниками бюджетного процесса, счета для проведения и отращения операций с этими средствами открываются в органах Федерального казначейства (лицевые счета), обслуживаемые Банком России;

2) Федеральное казначейство проводит платежи этих субъектов на основании документов, подтверждающих факт выполнения работ, и / или поставки товаров, и / или оказания услуг (контракт, акт приемки-передачи, акт выполненных работ, счет, счет-фактура и т.п.);

3) Федеральное казначейство осуществляет перечисление средств после процедур санкционирования (разрешение расходов после установления соответствия между плановым и фактическим назначением платежа). По отдельным решениям Правительства Российской Федерации может осуществляться расширенное казначейское сопровождение, включающее в себя контроль фактов поставки товаров, выполненных работ, оказания услуг с их фото-видео-фиксацией;

4) Каждому государственному контракту присваивается уникальный идентификационный код;

5) Федеральное казначейство формирует информацию об открытии счетов и проведенных платежах и предоставляет ее заинтересованным субъектам (например, главному распорядителю бюджетных средств, государственному заказчику, генеральному подрядчику, контрольно-надзорным органам) [1].

Под бюджетным мониторингом понимается сбор и анализ информации о предмете и деятельности субъекта бюджетного мониторинга на системной и регулярной основе, в том числе непрерывный сбор и анализ данных ГИИС «Электронный бюджет», государственных информационных систем, находящихся в ведении субъектов бюджетного мониторинга, об отображаемых в указанных системах операциях и действиях субъектов бюджетного мониторинга, в целях недопущения нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации<sup>15</sup>. Бюджетный мониторинг осуществляется при:

основании отдельных государственных контрактов, договоров (соглашений), а также контрактов (договоров), заключаемых в рамках их исполнения» (вместе с «Порядком раскрытия структуры цены государственного контракта, контракта (договора), суммы субсидии (взноса) по договору (соглашению) юридическим лицом, крестьянским (фермерским) хозяйством, индивидуальным предпринимателем, получающим средства на основании государственного контракта, договора (соглашения), а также контракта (договора), заключаемого в рамках их исполнения в рамках исполнения государственного контракта, договора (соглашения)», «Порядком ведения раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности юридическим лицом, крестьянским (фермерским) хозяйством, индивидуальным предпринимателем при использовании средств, полученных на основании государственного контракта, договора (соглашения), а также контракта (договора), заключаемого в рамках их исполнения», «Порядком проведения Федеральным казначейством проверки документов на соответствие фактически поставленным товарам (выполненным работам, оказанным услугам), данным раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности и информации о структуре цены государственного контракта, суммы субсидии (взноса) по договору (соглашению), а также контракта (договора), заключаемого в рамках их исполнения») и др.

а) доведении средств бюджетов на счета субъектов бюджетного мониторинга;

б) размещении проектов договоров (соглашений) на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», их заключении и включении информации о них в реестр соглашений;

в) планировании закупок субъектами бюджетного мониторинга;

г) определении поставщика (подрядчика, исполнителя);

д) заключении государственного контракта, контракта учреждения, контрактов, договоров, соглашений и включении информации о них в реестр контрактов, заключенных заказчиками, и реестр договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки;

е) исполнении договоров (соглашений), государственных контрактов, контрактов учреждений, контрактов, договоров, соглашений, в том числе при:

- › открытии лицевого счета исполнителям (соисполнителям) государственного контракта, контрактов учреждений;
- › приемке поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг;
- › санкционировании операций и оплате поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг;
- › исполнении гарантийных обязательств;
- › применении мер ответственности<sup>16</sup>.

Особо следует подчеркнуть, что наличие вышеуказанных «бюджетных правил» в отношении государственных контрактов в правоприменении имеет две диаметрально-противоположные характеристики. Так, с позиции государства их наличие может рассматриваться как основа, позволяющая обеспечить сохранность и эффективное расходование бюджетных средств при финансовом обеспечении какой-либо заданной

цели и, соответственно, обеспечить публичный интерес, а с другой стороны – с позиции участника закупки как дополнительные барьеры, обусловленные спецификой бюджета, с которыми они сталкиваются в рамках договорных отношений с использованием бюджетных средств и рассматриваются ими как ограничения частного интереса. На наш взгляд, в данном случае установление «бюджетных правил» все же следует рассматривать как основу государственных контрактов, а не как барьеры, по следующим основным основаниям:

- › как собственник бюджетных средств государство имеет право установить определенные единые условия их расходования (в том числе и в рамках государственных контрактов), что в свою очередь гарантирует прозрачность (открытость) их движения и равенство всех заинтересованных потенциальных участников контрактной системы;
- › Российская Федерация как социальное государство, реализуя все свои полномочия по различным направлениям (нуждам) (национальная безопасность, оборона, здравоохранение, спорт, образование, наука и т.д.) стремится на достижение конкретной цели, определенного качественного результата, который должен быть достигнут по результатам заключенного государственного контракта;
- › установление государством «бюджетных правил» направлены на формирование у противоположной стороны основ социальной ответственности и «культуры» расходования бюджетных средств;
- › государство, устанавливая «бюджетные правила» в контрактной системе, создает правовой инструмент противодействия коррупции в этой сфере, поскольку сфера государственных закупок является одной из наиболее подверженных коррупционным проявлениям и др.

*Рецензент: Захарцев Сергей Иванович, доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, г. Москва, Россия. E-mail: sergeyivz@yandex.ru*

## Литература

1. Демидов А.Ю. От казначейского сопровождения к бюджетному мониторингу // Бюджет. 2017. № 12.
2. Демидов А.Ю. Эволюция бюджетного менеджмента: от казначейского сопровождения к бюджетному мониторингу // Финансы. 2017. № 12.
3. Поветкина Н.А. Правовая форма интеграции информационных систем и информационных технологий в сферу публичных финансов // Журнал российского права. 2018. № 5.
4. Поветкина Н.А. Бюджетное законодательство Российской Федерации: перспективы развития // Финансовое право. 2015. № 9. С. 3—6.
5. Поветкина Н.А. Правовой режим иммунитета бюджета: теоретико-правовой анализ // Журнал российского права. 2015. № 5. С. 101—110.
6. Поветкина Н.А. Российская Федерация как субъект бюджетного права. Монография. Под ред. Ю.А. Крохиной. Министерство юстиции Российской Федерации, РПА. М., 2004.
7. Поветкина Н.А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. 2015. № 3. С. 16—22.
8. Поветкина Н.А., Хазова Е.В. Интегрированные информационные системы управления публичными финансами в обеспечении прозрачности бюджетной системы Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 9. С. 11—17.

<sup>15</sup> Временный порядок внутренней организации работы при осуществлении Федеральным казначейством бюджетного мониторинга использования средств, предоставленных из федерального бюджета // Информация официального сайта Федерального казначейства: [http://www.roskazna.ru/dokumenty/byudzhethnyu-monitoring/](http://www roskazna.ru/dokumenty/byudzhethnyu-monitoring/).

<sup>16</sup> Там же.

# Потребности дифференциации ответственности за различные виды насилия

Потёмкина А. Т., Цопанова И. Г.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** уголовное право, преступление, законодатель, закон, преступное насилие, физическое насилие, психическое насилие, потерпевший, общественная опасность, правовое регулирование, противодействие.

**Аннотация.** Цель: исследование социально значимых аспектов дифференциации уголовной ответственности за различные виды насилия для формулирования теоретически значимых и представляющий практический интерес предложений и рекомендаций.

**Метод:** системно-правовой и сравнительно-правовой анализ результатов исследований, проведенных другими авторами по вопросам дифференциации уголовной ответственности за различные виды насилия.

**Результаты:** предложено скорректированное с учетом высказанных в научной литературе дефиниций определение понятия насилия. Авторами определены как юридические границы, так и характеризующие преступное насилие признаки, предложены критерии определения разновидностей преступного насилия и способов его совершения. Предпринята попытка обозначения критериев дифференциации уголовной ответственности за преступное насилие, а также выделены основные его виды. Необходимое внимание уделено действующим правовым нормам об ответственности за совершение насильственных преступлений.

**Выводы:** на основе предпринятого анализа авторами высказаны предложения, направленные на углубление знаний об использовании законодателем исследуемой категории в различных аспектах; не обойден вниманием важный практический вопрос о достаточности использования законодателем конструирования в ряде норм Особенной части Уголовного кодекса квалифицированных составов с использованием вида насилия; обосновывается положение, согласно которому вопрос об общественно опасных насильственных посягательствах в доктрине уголовного права вряд ли можно признать нашедшим окончательное решение.

DOI: [10.21681/2226-0692-2018-3-32-35](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2018-3-32-35)

В разные исторические периоды общество и государство не оставались безучастными к проявлениям насилия, прежде всего, связанным с причинением вреда совокупности правоохраняемых объектов. Преступное насилие признается одной из острейших проблем современного российского общества и неизменно относится к числу наиболее опасных антиобщественных явлений, характеризующихся повышенной, чрезмерной деструктивностью и необратимыми последствиями, на что обоснованно указывается внимание в литературе<sup>2</sup>.

Подтверждением актуальности обращения к вопросу о насилии и его адекватной оценки законодателем являются статистические данные, позволяющие судить

о распространенности преступных посягательств, связанных с проявлением насилия.

Так, по сведениям ГИАЦ МВД РФ, в прошедшем 2017 г. было зарегистрирован факт совершения 295212 преступлений против личности. При этом основную часть в совокупности таких посягательств составили деяния, выражающиеся в причинении такого преступления, как причинение тяжкого вреда здоровью (24552); далее в числе статистически значимых по степени убывания — убийства или покушения на убийство (9738), а также изнасилования и покушения на эти деяния (3538)<sup>3</sup>.

Приведенные статистические данные позволяют утверждать, что современное состояние российского общества обуславливает потребности обращения как теоретиков, так и практиков не только собственно к

<sup>2</sup> Антонян Ю.М. Насилие. Человек. Общество: Монография. М.: ВНИИ МВД России, 2001, 247 с.

<sup>1</sup> Потёмкина Анна Трофимовна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин юридического факультета ГКОУ ВО «Российская таможенная академия», Российская Федерация, г. Люберцы.  
E-mail: potemkina.an@yandex.ru

Цопанова Индира Георгиевна, кандидат юридических наук, доцент, декан юридического факультета, профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин ГКОУ ВО «Российская таможенная академия», Российская Федерация, г. Люберцы.  
E-mail: iriston.15@mail.ru

категории «насилие», но и к различным его видам. Не менее значимыми являются также теоретические обоснования соответствующих правовых конструкций об ответственности за подобные посягательства. Без сомнения, это должно расцениваться как значимая составляющая правосознания общества, и приведенные соображения в полной мере относятся к различным проявлениям насилия.

В самом общем виде об использовании законодателем категории «насилие», по сути, правомерно говорить в разных аспектах или, как предлагают И.Я. Козаченко и Р.Д. Сабирова, «функциях»<sup>4</sup>. А они сводятся к тому, что, во-первых, насилие признается законом в ряде случаев как самостоятельное общественно опасное посягательство (например, убийство, причинение вреда здоровью). В подобных случаях насилие выступает в качестве имманентного признака конкретного состава преступления.

Во-вторых, насилие признается преступным не в качестве самостоятельного деяния, а при использовании его в качестве способа совершения преступления (например, насилие с целью завладения чужим имуществом, избивание потерпевшей насильником для преодоления или пресечения ее сопротивления). Иными словами, насилие в подобных случаях используется для достижения конкретной преступной цели.

В-третьих, рассматриваемая категория используется законодателем при конструировании в ряде норм Особенной части квалифицированных составов. Так, при регламентации ответственности по п. «б» ч. 2 ст. 194 УК РФ за совершение уклонения от уплаты таможенных платежей, взимаемых с организации или физического лица, законодатель использовал такую конструкцию, как совершенное «с применением насилия к лицу, осуществляющему таможенный или пограничный контроль». Это обстоятельство, по мнению законодателя, повышает степень общественной опасности деяния и обуславливает конструкцию более строгой санкции, нежели в основном составе (ч. 1 ст. 194 УК РФ).

То обстоятельство, что серьезное внимание в правовой литературе традиционно уделялось понятию насилия, имело своим следствием формулирование различной степени конкретности толкования содержания рассматриваемого термина. Более того, это необходимо и для выявления и обоснования социальных потребностей совершенствования ответственности за имеющие место определенные проявления насилия. Для этого целесообразно обратиться к авторитетным определениям насилия, содержащимся в толковых словарях, поскольку содержание термина необходимо для определения границ юридической ответственности в отношении признаков определенных проявлений преступного насилия. Так, В. Даль предлагал понимать содержание этого термина как «действие стеснительное, обидное, незаконное и своевольное»<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Уголовно-правовое понятие насилия // Уголовный закон и совершенствование мер борьбы с преступностью: Межвуз. сборник науч. трудов. Свердловск, 1981. С. 27—28.

<sup>5</sup> Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка в 2-х томах. М., 1989. Т. 2. С. 469.

Другим авторитетным исследователем, С.И. Ожеговым, насилие оценено как «принудительное воздействие на кого-нибудь, что-нибудь, понуждение, притеснение, давление, беззаконие, применение физической силы к кому-нибудь»<sup>6</sup>. О. Афанасьева трактует криминальное насилие как внешнее, т. е. со стороны другого лица, умышленное, противоправное, общественно опасное воздействие на физическую и (или) психическую природу человека (или группы лиц), способное причинить ему смерть, физический вред, психическую травму и (или) ограничить свободу его волеизъявления [3, с. 13—15; 5].

Соответственно, в общественном сознании насилие понимается как применение одним человеком к другому против его воли силы, принуждения посредством какого-либо противоправного воздействия.

Из приведенных определений насилия следует, что его образуют две основные группы признаков, на что в свое время обратил внимание исследователь насильственных преступных посягательств Л.Д. Гаухман. Он полагал, что это, во-первых, фактические признаки, характеризующие внешнюю сторону деяния и способ совершаемого действия, а также субъективные признаки, позволяющие установить отношение к деянию не только виновного лица, применяющего преступное насилие, но и восприятие его как потерпевшим, так и другими людьми; во-вторых, юридические признаки, к совокупности которых традиционно относятся такие, как общественная опасность и противоправность, представляющая собой юридическое выражение общественной опасности, т. е. незаконность совершения действий<sup>7</sup>.

Весьма важным составляющим содержания насилия, его суть есть сила, на что в свое время с приведением заслуживающих внимание аргументов обратили внимание В.И. Симонов и В.Г. Шумихин, авторы работы, посвященной квалификации насильственных посягательств на собственность. Так, они предложили признавать насилием ситуации, когда имело место применение физической силы «для нарушения телесной неприкосновенности другого лица вопреки его воле, являющееся противоправным либо в силу направленности на достижение антиобщественной или удовлетворения подобного же мотива, либо в силу запрещения законом применения физической силы в данной ситуации или угрозы совершения насильственных действий»<sup>8</sup>.

Таким образом, анализ совокупности признаков насилия позволяет констатировать, что к основным относится то, что виновный всегда действует помимо воли потерпевшего, парализуя этим его волю, желая предупредить или пресечь уже оказываемое или предстоящее сопротивление как со стороны потерпевшего, так или иных лиц. И здесь необходимо сделать одно важное уточнение.

<sup>6</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1983. С. 344.

<sup>7</sup> Гаухман Л.Д. Борьба с насильственными посягательствами. Юрид. лит. М., 1969. С.4.

<sup>8</sup> Симонов В.И., Шумихин В.Г. Квалификация насильственных посягательств на собственность. Учеб. пособие. Изд-во Юрид. ин-та МВД РФ. Москва, 1993. С.24.

Отдавая должное значимости регламентации впервые в отечественном уголовном законодательстве в числе обстоятельств, исключающих преступность деяния, и такого, как физическое или психическое принуждение к совершению деяния, важно учитывать, что оно вследствие подобного принуждения не является преступлением. Вряд ли вызывает сомнений то обстоятельство, что принуждение есть не что иное, как насилие. В подтверждение этого сошлемся на позицию, утверждающую, что понятие «насилия может быть истолковано как принуждение, понуждение, притеснение, давление»<sup>9</sup>. Аналогичное понимание выразили и авторы одного из учебников по уголовному праву, предложив наиболее полное определение принуждения, признавая таковым «незаконное, насильственное воздействие виновного на иное лицо, подавляющее свободу воли принуждаемого с целью совершения последним общественно опасного деяния»<sup>10</sup>, и с этим нельзя не согласиться.

Однако применительно к рассматриваемой проблеме следует отметить, что принуждение может быть не только негативным, но и позитивным — например, кара как содержание уголовного наказания по своей сути есть принуждение, равно как и использование его при исполнении судебных решений и иных юридически значимых актов. Его пределы и основания заслуживают самостоятельного анализа, выходящего за рамки настоящей работы, поэтому авторы сочли необходимым обратиться к анализу протипоправно применяемого насилия, а также выявленных на этой основе социально обусловленных потребностей совершенствования прежде всего уголовной ответственности за определенные его виды, совершаемые вопреки намерениям и воле лица, подвергающегося насильственному воздействию.

Анализ использования законодателем категории «насилие» был бы неполным без упоминания того, что она используется и в Общей части уголовного законодательства, хотя и в различных значениях при выборе вида и размера уголовного наказания, причем вовсе не обязательно при осуждении за деяния, связанные или выражающиеся в использовании насилия.

Имеется в виду наличие в перечне смягчающих наказание обстоятельств одного из них, предусматриваемого п. «ж» ч. 1 ст. 61 УК РФ, а также нескольких обстоятельств из перечня отягчающих наказание (п. «б», «и», «к» ч. 1 ст. 63 УК РФ). Подобная позиция законодателя основывается на требованиях принципа справедливости (ст. 6 УК РФ).

Высказанные соображения относительно принуждения-насилия свидетельствуют одновременно и о сложности, и о важности исследуемой в статье проблемы. Это, в свою очередь, объясняет целесообразность анализа имеющихся воззрений на насилие как противоправного деяния. Важно и то, что проблема насилия «является одной из самых сложных и серьезных проблем современного общества. Она очень актуальна для

многих стран, в том числе и для России, соответственно заслуживает серьезного рассмотрения и анализа» [1, с. 49—53; 4].

Внимание к анализируемой проблеме объясняется и тем, что вне зависимости от вида применяемого насилия, оно всегда влечет негативные последствия как для конкретной личности, так и для интересов общества и государства в целом. Это, в свою очередь, значимо как для конструирования соответствующего правового запрета с использованием в качестве имманентного признака насилия, так и реализации ответственности за подобные нарушения. В последнее десятилетие правоведы традиционно уделяли и уделяют большое внимание формулированию понятию насилия, о чем свидетельствует достаточно большое число дефиниций в современной литературе, не претендующая на их полный охват, каковые позволяют определиться с потребностями совершенствования ответственности за определенные его проявления в настоящее время [6; 7, с. 20—24; 8, с. 29—33]<sup>11</sup>.

Прежде чем перейти к необходимому для обоснования имеющихся потребностей совершенствования ответственности за различные виды насилия анализу, представляется важным определиться со своего рода уровнями насилия как категории, используемой в различных отраслях законодательства.

Насилие, и от этого вряд ли можно абстрагироваться, является присущим различным социальным стратам, причем не только современного российского общества. Оно, как справедливо отмечается в литературе, имеет место вне зависимости «от уровня доходов, этнического происхождения существовало и существует во всех сферах жизнедеятельности человека [2, с. 18—27]. Приведенные соображения предполагают анализ оценки позиции законодателя, во-первых, применительно к реакции на сам факт проявленного или готовящегося насилия с позиции признания его представляющим общественную опасность, во-вторых, формализации границ реакции на это, т. е. оценку законодателем степени общественной опасности определенных насильственных действий, каковая, как правило, выражается в установленных пределах соответствующих санкций норм.

Представляется имеющим основания констатировать, что вопрос об общественно опасных насильственных посягательствах в доктрине уголовного права вряд ли можно признать нашедшим окончательное решение, равно как и в ином отраслевом законодательстве, включая компенсаторную ответственность, каковая также не может претендовать на исчерпанность поставленной проблемы.

<sup>11</sup> Сабиров Р.Д. Уголовно-правовое понятие насилия // Уголовный закон и совершенствование мер борьбы с преступностью: Межвуз. сб. науч. тр. Свердловск, 1981; Жалинский А.Э. Насильственная преступность и уголовная политика // Советское государство и право. 1991. № 3; Базаров Р.А. Уголовно-правовая характеристика насилия // Проблемы обеспечения личной безопасности граждан: Тр. Академии МВД России. М., 1995; Золотухин С.Н. Уличная насильственная преступность и ее предупреждение (по материалам Уральского региона): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2000; Шарапов Р.Д. Физическое насилие в уголовном праве. СПб, 2001; Иванова В.В. Преступное насилие: Учеб. пособие для вузов. М., 2002 и др.

<sup>9</sup> Сидоренкова Т., Либоракина М.И. Правовые основы защиты от насилия в семье // <http://ecsocman.hse.ru/data/778/679/1219/038Sidorenkova.pdf>. / Дата обращения 28.10.2018

<sup>10</sup> Уголовное право России. Практический курс: Под общ. ред. Р.А. Адельханяна; под научн. ред. А.В. Наумова. М.: Волтер Клувер, 2004. С. 145.

*Рецензент: Атагимова Эльмира Исамудиновна, кандидат юридических наук, советник аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, г. Москва, Россия  
E-mail: atagimova75@mail.ru*

### Литература

1. Атагимова Э.И. Правовое регулирование противодействия семейно-бытовому насилию в России и за рубежом: сравнительный анализ // Мониторинг правоприменения. 2018. № 2. С. 49—53.
2. Атагимова Э.И. Роль института семьи при формировании нравственности и правосознания личности в условиях современного информационного пространства России // Правовая информатика. 2017. № 2. С. 18—27.
3. Афанасьева О. Понятие и содержание криминального насилия // Уголовное право. М.: АНО «Юридические программы». 2014. № 5. С. 13—15.
4. Домашнее насилие по законодательству зарубежных стран: ответственность и превенция / отв. ред. канд. юрид. наук Н.А. Голованова. М.: Юстицинформ, 2011. 384 с.
5. Зырянова Ю.В. Криминологическая характеристика насилия в отношении несовершеннолетних членов семьи и его предупреждение : дисс. канд. юрид. наук. Абакан, 2017. 348 с.
6. Кирюхин А.В. Преступное насилие и его виды. Учебное пособие. М., 2009, 48 с.
7. Потемкина А.Т. Законодательное использование категории «насилие» // Мониторинг правоприменения. 2018. № 2 (27). С. 20—24.
8. Челябова З.М. О детерминации проявления насилия // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. 2016. № 4. С. 29—33.
9. Челябова З.М. Проблемы квалификации вымогательства, совершенного с применением насилия: практика правоприменения // Мониторинг правоприменения. 2017. № 1 (22). С. 23—26.
10. Челябова З.М. Мониторинг практики применения норм о грабеже, совершенном посредством рывка // Мониторинг правоприменения. 2017. № 3 (24). С. 19—22.
11. Информационная безопасность. Терминологический словарь в определениях действующего законодательства / Атагимова Э.И., Макаренко Г.И., Федичев А.В. Изд. 3-е. М. : ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2017. 448 с.



# Официальное предостережение как эффективное средство предупреждения правонарушений: вопросы правового мониторинга

Степаненко Р. Ф., Шляхтин Е. П.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** правовая политика, предупреждение правонарушений, правовой мониторинг, официальное предостережение.

**Аннотация.** В статье рассматриваются механизмы системы предупреждения правонарушений, одним из эффективных элементов которой в советский период являлось официальное предостережение. Использование исторического опыта превентивной деятельности правоохранительных органов представляется авторам целесообразным с позиций минимизации правонарушаемости в современный период.

DOI: 10.21681/2226-0692-2018-3-36-40

Современная российская правовая политика (правотворческая, правоприменительная, превентивная и др.), являясь одним из видов государственной деятельности по обеспечению общественного порядка, защите прав и свобод человека и гражданина, развитию демократического гражданского общества, одной из важнейших и первоочередных задач выдвигает предупреждение правонарушений, в т. ч. преступлений.

Правовой политике в области превенции правонарушений присущ прогнозируемый, публичный, динамичный, информационно открытый характер, реализуемый в правовой сфере с применением правовых методов и средств, направленных на достижение и сохранение правовых ценностей, правового порядка и социального согласия в обществе<sup>2</sup>. Установление и обеспечение порядка и законности в обществе и правовом государстве осуществляется только при помощи правовых норм.

Ещё в начале XX века выдающийся мыслитель И.А. Ильин отмечал, что: «Всякая правовая норма устанавливает известный порядок как должный, обращаясь к людям с различными предписаниями. В этом её основная сущность, ... содержание права, состоит в тех позволениях, воспрещениях и повелениях, которые им устанавливаются»<sup>3</sup>.

Правовая превентивная проблематика была ключевой на всех этапах возникновения и развития россий-

ской государственности. Как известно, в царской России в 1802 году были образованы министерства, в том числе министерство внутренних дел, которые создавались для надежного полицейского обеспечения и охраны прав граждан. История становления и функционирования российской полиции показывает, что в ней имеется положительный опыт, который в настоящее время не используются. Например, в период своей работы в МВД царской России с 1855 по 1858 гг. выдающийся русский писатель Михаил Евграфович Салтыков-Щедрин разработал ряд предложений, направленных на повышение его превентивной деятельности, в числе которых особое внимание было уделено предупредительным элементам правового регулирования, развитию российского законодательства в этой сфере.

Ценность нормативных правоустановлений в сфере предупреждения правонарушений, действительно, трудно переоценить. Нормами самых различных отраслей права сдерживается противоправное и стимулируется правомерное, социально полезное поведение субъектов правоотношений, по сути, противостоящее деструктивным, общественно вредным и общественно опасным моделям внеправового коммуницирования.

Проблема предупреждения правонарушений, консеквентно изучаемая юридической наукой и, прежде всего, представителями цикла уголовно-правовых дисциплин, в последнее время становится объектно-предметной сферой изучения общей теории права. Наряду с трудами известных теоретиков права (В.М. Баранов, В.Г. Графский, В.В. Лазарев, Ю.А. Тихомиров и другие) своё развитие в современных исследованиях получает

<sup>2</sup> См.: Рыбаков О.Ю. Приоритеты развития информационного общества в России: правовое обеспечение. Мониторинг правоприменения. 2017. № 3 (24). С. 71—76.

<sup>3</sup> Ильин И.А. Теория права и государства. Изд. 2-е, дополн. / Под ред. В.А. Томсинова. М.: Зерцало, 2008. С. 252.

<sup>1</sup> **Степаненко Равия Фаритовна**, доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права Казанского (Приволжского) федерального университета; заведующая кафедрой теории и истории государства и права УВО «Университет управления «ТИСБИ», Российская Федерация, г. Казань.

E-mail: rfstepanenko@kpfu.ru

**Шляхтин Евгений Павлович**, начальник кафедры оперативно-розыскной деятельности Казанского юридического института МВД России, подполковник полиции, Российская Федерация, г. Казань.

E-mail: kazurin@mvd.ru

междисциплинарный подход. В последнем теория права и государства тесно взаимодействует с философией, социологией, психологией, политологией и другими гуманитарными дисциплинами, выстраивая современную концепцию предупреждения правонарушений<sup>4</sup> и формируя соответствующее социально-правовое мышление юриста-теоретика и юриста-практика, идеологию противостояния правонарушаемости и преступности.

Как справедливо отмечено А.Э. Жалинским, предупреждение правонарушений — явление даже не столько правовое, сколько идеологическое. В то же время, рассматривая феномен позитивной превенции, автор акцентирует внимание на уголовно-правовых запретах, хотя и стигматизирующих деяния и лиц их совершающих, но являющихся наиболее эффективным средством, влияющим на правомерный путь развития социальных отношений<sup>5</sup>.

Уголовно-правовые запреты, безусловно, являясь наиболее действенными мерами в превенции правонарушений, в т. ч. правонарушений, вместе с тем являются не единственными в вопросах пресечения противоправных моделей поведения. Как отмечено ранее, в числе механизмов предупреждения правонарушений задействовано почти всё отраслевое законодательство, хотя именно задача предупреждения правонарушений в Общей части кодифицированных законов не отмечена, в отличие от Уголовного кодекса<sup>6</sup> (ст. 2 УК РФ). Между тем значение позитивной превенции законодателем явно не оценено должным образом, и очевидно, что предупреждать правонарушение следует гораздо раньше, чем оно будет фактически совершено. Для этого должны быть аргументированно предложены правовые доводы и основания, не допускающие превышения пределов правового регулирования общественных отношений, установленных законом, а также полностью соблюдающие конституционные права и свободы человека и гражданина.

Несмотря на многочисленную критику механизмов реализации права советского периода, идеологии социалистического общества и формирования соответствующего ему типа личности, осуществление контроля над поведением лиц, нарушивших и нарушающих требования нормативной сферы этого исторического периода, их определенный опыт демонстрировал свои позитивные результаты. Хотя, по мнению западных советологов, незыблемость советского права заключалась в одном из основных его постулатов — признании личности и её свободы «как чего-то подконтрольного, жестко регламентированного», «насильственно включенного в абсурдную и попирающую человеческие законы политическую систему»<sup>7</sup>.

Так или иначе, но именно в советский период внимание законодателя и правоприменителя было сосредоточено на стратегиях «борьбы с преступностью». В первую очередь юридическая наука разрабатывала систему правового инструментария, способного повлиять на отклоняющееся от норм права поведение, устанавливая новые и вполне эффективные для установления правопорядка способы возможного решения предупреждения правонарушений. Одной из таких правовых форм было официальное предостережение о недопустимости антиобщественного поведения. Будучи одним из видов административно-правового воздействия на поведение субъектов (лица, уклоняющиеся от общественно-полезного труда, нарушающие правила паспортного режима, занимающиеся бродяжничеством и попрошайничеством, ведущие антиобщественный, паразитический образ жизни и др. виды антиобщественного поведения, определяемые советским законодательством), оно «предваряло» применение уголовной ответственности за указанные виды антиобщественного поведения.

Так, например, в целях недопущения ведения антиобщественного, паразитического образа жизни (тунеядства) и дальнейшей криминализации поведения лицу, в течение 4 месяцев в течение года не занимающемуся общественно-полезным трудом и официально не работающему, выносилось официальное предостережение о необходимости трудоустройства в течение 1 месяца. Если условия официального предостережения в указанный срок не исполнялись, лицо привлекалось уже к уголовной ответственности по ст. 209 УК РСФСР<sup>8</sup>. В этом смысле использование такого вида административно-предупредительного и уголовно-предупредительного воздействия на образ жизни граждан, нарушающих правила поведения, установленные законом, в совокупности являлось вполне оправданным и эффективным средством психолого-правового воздействия, значительно минимизирующим один из видов преступности, а именно — маргинальную преступность.

Как отмечается в диссертационном исследовании «Предупреждение преступлений, совершаемых лицами, ведущими маргинальный образ жизни» (Казань, 2005 г.), работа по профилактике и контролю за поведением лиц, ведущих маргинальный образ жизни, в основном объеме осуществлялась сотрудниками органов внутренних дел: участковыми инспекторами милиции, сотрудниками служб профилактики, уголовного розыска и дознания и др. Об эффективности профилактической работы в части предупреждения преступлений, совершаемых лицами, ведущими маргинальный образ жизни, свидетельствуют следующие данные правового мониторинга: доля тунеядцев, привлеченных к уголовной ответственности по ст. 209 УК РСФСР, из числа граждан, получивших официальное предостережение о недопустимости ведения антиобщественного, паразитического образа жизни, с 1980 по 1990 годы сократилась с 45,4%

<sup>4</sup> Степаненко Р.Ф., Степаненко Г.Н. Теория предупреждения правонарушений: общеправовые и логико-методологические проблемы // Образование и право. 2017. № 2. С. 158—162.

<sup>5</sup> Жалинский А.Э. Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ. М. Проспект, 2008. С. 214, 215.

<sup>6</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ : ред. от 29.07.2018 [Электронный ресурс] / СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.08.2018).

<sup>7</sup> Raedbrugge F. J. M. What happened in Soviet Criminal Law // Review of Socialist Law. London, 1985. No. 1. P. 5-7.

<sup>8</sup> Уголовный кодекс РСФСР 1960 г. с изм. и доп. от 30 июля 1996 г. № 103-ФЗ (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1960, № 40, ст. 591.

до 10,5%<sup>9</sup>. Отсюда выводы о действенности механизмов профилактических мер и, в первую очередь, официального предостережения, становятся очевидными.

С принятием Конституции Российской Федерации 1993 г., провозгласившей Россию правовым, демократическим государством, декриминализация таких деяний как бродяжничество, попрошайничество, ведение иного паразитического образа жизни (тунеядство), нарушение правил соблюдения паспортного режима и др., соответственно, способствовала деактуализации такого эффективного механизма предупреждения в нормативной сфере и в деятельности правоохранительных органов в целом, как официальное предупреждение.

Актуальной такая форма предупреждения правонарушений остается в деятельности органов прокуратуры и федеральной службы безопасности. В частности, федеральные законы от 3.04.1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»<sup>10</sup> 27.07.2010 г., № 238-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» был дополнен ст. 13.1. следующего содержания: «К мерам профилактики, применяемым органами федеральной службы безопасности, относятся внешние представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности Российской Федерации и объявление официального предостережения *о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений*, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством Российской Федерации к ведению органов Федеральной службы безопасности... При наличии достаточных и предварительно подтвержденных сведений в действиях физического лица, создающих условия для совершения указанных преступлений, и при отсутствии оснований для его привлечения к уголовной ответственности органы федеральной службы безопасности, *предварительно уведомив об этом прокурора*, могут объявлять этому лицу *обязательное для исполнения официальное предостережение*...»<sup>11</sup> Порядок и условия вынесения официального предостережения определены данным нормативным правовым актом.

Как видно из содержания рассмотренного федерального закона, серьезное значение в вопросах превентивной деятельности федеральной службы безопасности предоставляется надзорной сфере деятельности органов прокуратуры. Внесение представлений и контроль за соблюдением и защитой конституционных прав человека и гражданина является одной из основных функциональных обязанностей прокуратуры.

Как показывает правовой мониторинг, российскими правоохранительными органами (МВД России, ФСБ Российской Федерации, Генеральной прокуратурой РФ и Следственным комитетом России) наработан определенный положительный опыт по противодействию, в частности, экстремистской деятельности и крайней форме её проявления — совершению террористических актов. В качестве одного из эффективных способов предупреждения экстремистских проявлений российские правоохранительные органы активно используют такую меру воздействия, как прокурорское предостережение или официальное предостережение, выносимое ФСБ России. В то же время, один из основных субъектов профилактики — в данном случае экстремизма — МВД России и его территориальные подразделения на местах лишены возможности использовать данный инструмент, хотя предупредительная деятельность, как отмечалось, является основной в борьбе с преступностью, обеспечении общественной безопасности и охраны общественного порядка. Так, например, по итогам января-декабря 2017 года в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами российской прокуратуры было внесено 789431 (+2,9% к аналогичному периоду прошлого 2016 года) представлений, а также предостережено 86036 (-6,8% к АППГ) лиц о недопустимости нарушения закона. В том числе: в рамках надзора за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму прокурорами различного уровня было внесено 65384 (+3,4% к АППГ) представлений, а также предостережено 7146 (-5,1% к АППГ) лиц о недопустимости нарушения закона<sup>12</sup>.

Так, например, в Республике Татарстан по итогам 2010 года на основании материалов, собранных сотрудниками оперативных подразделений полиции, было вынесено 66 прокурорских предостережений и 1 представление о недопустимости осуществления экстремистской деятельности. По итогам января-декабря 2017 года в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами Прокуратуры Республики Татарстан было внесено 16152 (+1,8% к аналогичному периоду прошлого 2016 года) представлений, а также предостережено 1453 (-37,0% к АППГ) лиц о недопустимости нарушения закона. В том числе, в рамках надзора за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму прокурорами различного уровня было внесено 2568 (+62,5% к АППГ) представлений, а также предостережено 442 (-9,8% к АППГ) лиц о недопустимости нарушения закона. Аналогичны результаты по итогам января-июня 2018 года. В рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина органы Прокуратуры Республики Татарстан внесли 9752 (+6,2% к АППГ) представлений, а также предостережено

<sup>9</sup> Степаненко Р.Ф. Предупреждение преступлений, совершаемых лицами, ведущими маргинальный образ жизни : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань, 2005.

<sup>10</sup> [Электронный ресурс] / СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.08.2018).

<sup>11</sup> Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 238-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» с изм. от 2 августа 2010 г. № 31 ст. 4207 // Собрание законодательства Российской Федерации (дата обращения: 10.08.2018).

<sup>12</sup> Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за 12 месяцев 2017 г. и январь-май 2018 г. URL: <https://www.genproc.gov.ru/stat/data/1336134/1406222/> (дата обращения: 20.08.2018).

362 (-60,2% к АППГ) лиц о недопустимости нарушения закона<sup>13</sup>.

Как показывают данные правового мониторинга, существующее российское законодательство в целом позволяет правоохранительным органам осуществлять свою деятельность по противодействию экстремизму и его профилактике, однако имеющиеся пробелы в правовом регулировании отношений в данной сфере снижают эффективность правоприменения. Реализация норм Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»<sup>14</sup> показывает, что его положения не в полной мере регулируют вопросы, например, связанные с распространением экстремистских материалов в сети Интернет, что требует совершенствования нормативной сферы, регулирующей превентивную деятельность правоохранительных органов, в т. ч. возможного восстановления такой меры правового воздействия, как официальное предупреждение.

С точки зрения теоретического правоведения, данные правовые нормы вполне обоснованно входят в классификационную систему юридических моделей, регулирующих и направляющих образцы поведения субъектов правоотношений в правомерное русло.

В числе таких «юридических формул» законопослушного правомерного поведения» известный российский теоретик права Ю.А. Тихомиров называет:

- а) принципы права (нормативно-ценностный критерий);
- б) нормы-цели (нормативный ориентир);
- в) нормы «во исполнение закона» (правореализация);
- г) нормы «на основе закона» (правореализация с набором средств);
- д) нормы, «принимающие решения (допущение выбора);
- е) нормы-«обязывания» (императивность исполнения);
- ж) нормы «можно» (альтернативность действия);
- з) нормы «саморегулирования» (свобода выбора и действий);
- и) нормы-запреты — правовое предупреждение и др.<sup>15</sup>

Последние, образуя содержание практически всего отраслевого законодательства, могут в качестве альтернативы применения его санкций за неправомерное поведение, иметь целью предупреждение:

- а) самого преступления;
- б) неблагоприятных последствий для социально-коммуницирования правонарушителя (привлечение к уголовной ответственности, нахождение в местах лишения свободы, материальные и моральные издержки, осуждение общественным мнением и т. д.);

в) нарушений конституционных прав и свобод потерпевших граждан, порядка сложившихся общественных отношений и т. д.

При этом официальное предупреждение может быть интерпретировано в качестве «иных мер уголовно-правового характера», если последствиями его неисполнения будут являться санкции уголовного законодательства. Это может способствовать, по мнению Ф.Р. Сундурова, «... преодолеть негативные последствия назначения и исполнения отдельных видов наказаний, сузить сферу применения тех из них, которые сопряжены с изоляцией осужденных в замкнутой и искусственно создаваемой среде преступников»<sup>16</sup>.

К числу предупреждения совершения общественно-опасных деяний посредством вынесения официального предупреждения, как нами отмечалось ранее, следует отнести такие наиболее резонансные и общественно-опасные деяния, как терроризм, экстремизм<sup>17</sup>, разжигание национальной розни,<sup>18</sup> коррупция, педофилия и т. д. Обязанность применения превентивных мер следует возложить на органы внутренних дел.

В области совершения иных правонарушений возможно использование официального предупреждения как дополнительной административно-предупредительной меры к лицам, неоднократно совершающим правонарушения, например, в дорожно-транспортной, налоговой, экологической и иных сферах. Для этого необходимо разработать правовые механизмы реализации этих мер в административном (материальном и процессуальном) праве.

Представляется возможным использовать официальные предупреждения и в гражданско-правовой сфере, например, сфера деятельности регистрации сделок с недвижимым имуществом почти всегда представляет рискованную область правонарушаемости. Предупреждение о недопустимости совершения тех или иных действий в официальной форме могло бы способствовать сокращению противоправных деяний как со стороны лиц, в компетенцию и должностные обязанности которых входит решение вопросов с регистрацией сделок, так и со стороны лиц, желающих зарегистрировать то или иное право «в обход закона».

Официальное предупреждение возможно использовать и в правовом регулировании трудовых отношений, где значительным образом нарушаются конституционные права граждан на трудоустройство, предоставление льгот, выплату заработной платы и др. как со стороны работодателя, так и работника (неоднократное нарушение требований трудового законодательства).

<sup>13</sup> Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Республики Татарстан за 12 месяцев 2017 г. и январь-июнь 2018 г. URL: <https://prokrt.ru/about/pravovaya-statistika/pravovaya-statistika/> (дата обращения: 20.08.2018).

<sup>14</sup> О противодействии экстремистской деятельности : Федеральный закон РФ от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ : в ред. от 23.11.2015 [Электронный ресурс] / СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.08.2018).

<sup>15</sup> Тихомиров Ю.А. Государство: монография / Ю.А. Тихомиров. М. Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 32.

<sup>16</sup> Сундуров Ф.Р. Наказание и альтернативные меры в уголовном праве. Казань: Изд-во Казанского государственного университета, 2005. С. 41—42.

<sup>17</sup> Шляхтин Е. П., Степаненко Р.Ф. Противодействие деятельности экстремистских организаций и сообществ: актуальные проблемы теории и практики. // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2017. № 2 (28). С. 100—104.

<sup>18</sup> Сливный А.А., Шляхтин Е.П. Предупреждение как возможная форма оперативно-розыскного предупреждения организации незаконной миграции // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2018. Т. 9, № 1. С. 118—123. DOI: 10/24420/KUI.2018.31.11118.

Безусловно, комплекс предлагаемых нами мер требует, прежде всего, их доктринального осмысления и обоснования, обсуждения общественностью, представлениям органов власти и гражданского общества. Необходимо не только разработать нормативную основу одной из форм правового регулирования общественных отношений (официальное предостережение), но и соизмерить её с пределами их возможного правового регулирования, с постулатами Основного закона России в контексте современной концепции со-

циального государства<sup>19</sup>. Требуется также предметное объяснение и обоснование правовых механизмов, при помощи которых возможна реализация предлагаемого способа предупреждения правонарушений. Наконец, необходимо широкое обсуждение данных инициатив с участием заслуженных и авторитетных сотрудников органов внутренних дел МВД России, усилиями которых в советский период, как показывает правовой мониторинг, эффективно функционировала профилактическая система превенции правонарушений.

**Рецензент:** *Кабанов Павел Александрович*, доктор юридических наук, доцент, директор НИИ противодействия коррупции Казанского инновационного университета имени В.Г. Тимирязова, г. Казань, Россия.  
E-mail: [kabanov@mail.ru](mailto:kabanov@mail.ru)

### Литература

1. Рыбаков О.Ю. Приоритеты развития информационного общества в России: правовое обеспечение. Мониторинг правоприменения. 2017. № 3 (24). С. 71—76.
2. Ильин И.А. Теория права и государства. Изд. 2-е, дополн. / Под ред. В.А. Томсинова. М.: Зерцало, 2008. С. 252.
3. Степаненко Р.Ф., Степаненко Г.Н. Теория предупреждения правонарушений: общеправовые и логико-методологические проблемы // Образование и право. 2017. № 2. С. 158—162.
4. Жалинский А.Э. Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ. М. Проспект, 2008. С. 214, 215.
5. Raedbrugge F. J. M. What happened in Soviet Criminal Law // Review of Socialist Law. London, 1985. No. 1. P. 5-7.
6. Уголовный кодекс РСФСР 1960 г. с изм. и доп. от 30 июля 1996 г. № 103-ФЗ (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1960, № 40, ст. 591.
7. Степаненко Р.Ф. Предупреждение преступлений, совершаемых лицами, ведущими маргинальный образ жизни : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань, 2005.
8. Федеральный закон от 27.07.2010 № 238-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Федеральной службе безопасности» и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» с изм. от 2 августа 2010 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. № 31. Ст. 4207 (дата обращения 10.08.2018 г.).
9. Тихомиров Ю.А. Государство: монография / Ю.А. Тихомиров. М. Норма: ИНФРА-М, 2013. 320 с.
10. Сундуrow Ф.Р. Наказание и альтернативные меры в уголовном праве. Казань: Изд-во Казанского государственного университета, 2005. 300 с.
11. Шляхтин Е. П., Степаненко Р.Ф. Противодействие деятельности экстремистских организаций и сообществ: актуальные проблемы теории и практики. // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2017. № 2 (28). С. 100—104.
12. Сливный А.А., Шляхтин Е.П. Предостережение как возможная форма оперативно-розыскного предупреждения организации незаконной миграции // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2018. Т. 9, № 1. С. 118—123. DOI: 10/24420/KUI.2018.31.11118.
13. Солдатова А.В. Современная концепция социального государства: вопросы теории. В сборнике: Социальное государство и основные направления современной российской правовой политики. Материалы Круглого стола юридического факультета НОУ ВПО «Университет управления «ТИСБИ». 2014. С. 192—198.



<sup>19</sup> Солдатова А.В. Современная концепция социального государства: вопросы теории. В сборнике: Социальное государство и основные направления современной российской правовой политики. Материалы Круглого стола юридического факультета НОУ ВПО «Университет управления «ТИСБИ». 2014. С. 192—198.

# Внутрисистемные коллизии уголовно-правовых новелл, направленных на профилактику криминальных суицидов в России

Смирнов А. М.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** преступления против жизни, самоубийство, суицид, профилактика самоубийства, профилактика суицидов.

**Аннотация.** Цель настоящей работы – выявление внутрисистемных коллизий уголовно-правовых новелл, направленных на профилактику криминальных суицидов в России, и внесение предложений по их устранению.

Метод исследования – правовой и компаративистский анализ статей 110.1 «Склонение к совершению самоубийства или содействие совершению самоубийства» и 110.2 «Организация деятельности, направленной на побуждение к совершению самоубийства» Уголовного кодекса Российской Федерации.

Полученные результаты. Уголовно-правовые новеллы, направленные на профилактику криминальных суицидов в России, были включены в уголовный закон с нарушением правил юридической техники, сложившихся фундаментальных основ уголовно-правовой науки и правоприменительной практики, на что указывают недостатки их юридических конструкций, изложенные в настоящей статье. Эти недостатки создали ряд внутрисистемных коллизий в уголовном законе, существенно снизив его качество. Эти новеллы указывают на непрофессионализм российского законодателя, от которого необходимо избавляться, отказавшись от практики внесения изменений и дополнений в нормативные акты, особенно федерального уровня, поспешно или, по крайней мере, без учета мнения научного сообщества и результатов анализа правоприменительной практики.

DOI: 10.21681/2226-0692-2018-3-41-43

## Введение

Самоубийства для всего мирового сообщества являются одной из главных социальных проблем [1, 2]. Не обошла эта негативная тенденция и Россию, в которой в конце XX – начале XXI веков во время смены политического режима и формы правления, сопровождающейся не всегда профессиональными реформами во всех сферах жизни общества, зачастую имеющие анти-социальный эффект, стало наблюдаться увеличение суицидов среди российских граждан<sup>2</sup>.

Именно поэтому российский законодатель признал деяния, направленные на обеспечение содействия доведению до самоубийства, общественно опасными и включил в первоначальный вариант Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), принятого в 1996 г., статью, предусматривающую привлечение к уголовной ответственности за доведение до самоубийства (ст. 110).

По данным Всемирной организации здравоохранения, с 2002 г. наблюдается неуклонное снижение числа самоубийств в России<sup>3</sup>. По имеющимся в откры-

том доступе данным в 2017 г. доля самоубийств в нашей стране упала уже до 14,7 на 100 тыс. человек<sup>4</sup>. При этой, казалось бы, позитивной тенденции снижения количественных показателей рассматриваемого негативного социального явления, оно ухудшилось в качественных – достаточно большую долю среди самоубийц стали занимать несовершеннолетние.

В последнее время в средствах массовой информации стало появляться большое количество сообщений о фактах самоубийств среди несовершеннолетних, подстрекаемых к этому информацией из т. н. «социальных сетей», вызывающей желание совершить суицидальные действия [3].

По официальным данным Федеральной службы государственной статистики, доля детей и подростков среди совершающих попытку самоубийства в России в последнее время составила более трети, что является очень большим числом для современного мира, а для нашей страны поистине огромным<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Статистика суицидов в России 2018 // URL: <https://bcb.su/statistika-suicidov-v-rossii-2017.htm> (дата обращения 01.08.2018).

<sup>5</sup> Российский статистический ежегодник. 2017 / Федеральная служба государственной статистики // URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1135087342078](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1135087342078) (дата обращения 01.08.2018).

<sup>2</sup> Основные тенденции динамики самоубийств в России // URL: <http://www.narcom.ru/ideas/socio/28.html#3> (дата обращения 01.08.2018).

<sup>3</sup> Всемирная организация здравоохранения: официальный сайт // URL: <http://www.who.int/ru> (дата обращения 31.07.2018).

<sup>1</sup> Смирнов Александр Михайлович, кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник НИЦ-2, ФКУ «Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний» (НИИ ФСИН России), Российская Федерация, г. Москва.  
E-mail: vipnauka@list.ru

## Основная часть

В силу изложенного активизировалась научная дискуссия по проблемам самоубийств в современной России, особенно в части, касающейся суицидального поведения несовершеннолетних [4—9].

Соглашаясь с данной дискуссией, а также осознавая всю серьезность проблемы суицида в России, законодатель предпринял ряд мер по ужесточению мер государственного принуждения относительно реализации криминальных самосудов [3, 10].

В июне 2017 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в части установления дополнительных механизмов противодействия деятельности, направленной на побуждение детей к суицидальному поведению»<sup>6</sup>.

Согласно анализу пояснительной записки к данному закону, с помощью его усилена уголовная ответственность за доведение до самоубийства. Также предусмотрена повышенная ответственность за это деяние, совершенное в отношении несовершеннолетнего, беременной женщины, нескольких лиц либо группой лиц, либо в публичном выступлении, средствах массовой информации, Интернете. Кроме того, им установлена уголовная ответственность за склонение к совершению самоубийства или содействие в его совершении. Введена уголовная ответственность за организацию деятельности, направленной на побуждение граждан к совершению самоубийства. Имеется в виду привлечение к уголовной ответственности администраторов т. н. «групп смерти» и организаторов любых неформальных сообществ, деятельность которых направлена на побуждение к совершению самоубийства. Помимо этого, предусмотрена отдельная уголовная статья за вовлечение несовершеннолетнего в совершение действий, представляющих опасность для его жизни. Примерами такой опасной деятельности являются «зацепинг», «руфинг», игры по типу «Беги или умри».

Указанным Федеральным законом были криминализованы склонение к совершению самоубийства или содействие совершению самоубийства (ст. 110.1 УК РФ), а также организация деятельности, направленной на побуждение к совершению самоубийства (ст. 110.2 УК РФ).

## Выводы и полученные результаты

Мы поддерживаем желание государства принимать все возможные меры по противодействию суицидов среди его граждан, особенно находящихся в несовершеннолетнем возрасте. Вместе с тем, правовой и компаративистский анализ содержания ст. 110.1 и ст. 110.2 УК РФ позволил выявить серьезные недостатки

их юридических конструкций, возникшие благодаря нарушению правил юридической техники, сложившихся фундаментальных основ уголовно-правовой науки, что создало внутрисистемные коллизии в уголовном законе и породило много вопросов применения данных статей в юридической практике [11, 12, 13], что, безусловно, скажется на ее эффективности.

К этим недостаткам относятся:

- в рассматриваемых статьях криминализовано покушение, что не может не вызывать возражений, поскольку в статьях Особенной части УК РФ криминализируются только оконченные деяния и даются их основные признаки [14];
- деяния, регламентированные в диспозиции данных статей шире, чем их названия, поскольку в диспозициях указаны не только совершенные деяния, но и покушения на них, которые не указаны в наименованиях этих статей;
- в рассматриваемых статьях криминализованы действия пособника, подстрекателя и организатора действий, способствующих совершению самоубийства, когда по общему правилу в статьях Особенной части УК РФ криминализируются только деяния исполнителя преступления. Как известно, в случае пособничества, подстрекательства или организатора данного преступления лицо привлекается к уголовной ответственности со ссылкой на соответствующую часть ст. 33 УК РФ и уровень государственного реагирования на их действия определяется с учетом ст. 34, ч. 3 ст. 60 УК РФ и обстоятельств содеянного.
- вызывает критику «закрытость» перечня способов содействия совершению самоубийства (ч. 2 ст. 110.1 УК РФ), когда перечень способов склонения к совершению самоубийства (ч. 1 ст. 110.1 УК РФ) для привлечения лица к уголовной ответственности является «открытым» (ч. 1 ст. 110.1 УК РФ);
- не ясно, почему ч. 3 ст. 110.1 УК РФ разбита на пункты, а ч. 5 той же статьи нет. Конструкция ч. 3 данной статьи более верна, поскольку позволяет статистически отслеживать разные по своей социально-правовой природе разновидности склонения к совершению самоубийства или содействие его совершению;
- вызывает вопрос признания такое квалифицирующего обстоятельства как «повлекшего его самоубийство двух или более лиц» наиболее общественно опасным с вынесением его в отдельную часть ст. 110.1 УК РФ в сравнении с обстоятельствами, перечисленными в ч. 5 данной статьи, когда законодателем признается равная степень общественной опасности этого обстоятельства в случае склонением к совершению самоубийства или содействие его совершению, с указанием данного обстоятельства совместно с другими в ч. 3 ст. 110.1 УК РФ;
- ч. 4 ст. 110.1 УК РФ, по сути, сформулирована как доведение до самоубийства или покушение на него, поскольку по ней квалифицируется склонение к совершению самоубийства или содействие совершению самоубийства, повлекшие достижение преступного результата – совершению суицида или покушение на него, а это как раз и есть доведение до него. В связи с

<sup>6</sup> Федеральный закон от 07.06.2017 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в части установления дополнительных механизмов противодействия деятельности, направленной на побуждение детей к суицидальному поведению» // Российская газета. 2017. № 125. 09 июня.

этим возникает вопрос о правильной квалификации доведения до самоубийства или покушения на него по ст. 110 или ч. 4 ст. 110.1 УК РФ;

- вызывает возражение установление условий освобождения от уголовной ответственности при совершении действий, оказывающих содействие совершению самоубийства или покушению на него, только для их организатора (см. примечание к ст. 110.2 УК РФ) и отрицание такой возможности для исполнителя, подстрекателя и пособника этих действий;
- согласно ч. 4 ст. 110.1 УК РФ, к уголовной ответственности по ней можно привлечь только за действия, указанные в ч. 1 и ч. 2 данной статьи. Это исключает привлечение за доведение до самоубийства или покушение на него за действия, перечисленные в ч. 3 данной статьи, что является серьезным законода-

тельным пробелом. Вместе с тем в ч. 6 ст. 110.1 УК РФ указана эта часть (и это является верным), что свидетельствует о невнимательности российского законодателя к содержанию принимаемых им нормативных актов.

Полагаем, что данный перечень недостатков, создающий внутрисистемные коллизии в российском уголовном законе, указывает на непрофессионализм российского законодателя, от чего необходимо избавляться, отказавшись от практики внесения изменений и дополнений в нормативные акты, особенно федерального уровня, поспешно или, по крайней мере, без учета мнения научного сообщества, что приводит к снижению качества данных актов.

*Рецензент: Атагимова Эльмира Исамудиновна, кандидат юридических наук, советник аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, г. Москва, Россия  
E-mail: atagimova75@mail.ru*

### Литература

1. Klonsky E.D., May A.M., Saffer B.Y. Suicide, suicide attempts, and suicidal ideation // Annual Review of Clinical Psychology. 2016. V. 12. Pp. 307-330.
2. Joshi K., Billick S.B. Biopsychosocial causes of suicide and suicide prevention outcome studies in juvenile detention facilities: a review // Psychiatric Quarterly. 2017. V. 88. No. 1. Pp. 141-153.
3. Жирнов А.Д. О социальной обусловленности установления уголовной ответственности за склонение к совершению самоубийства или содействие совершению самоубийства // Вестник Российского нового университета. Серия: Человек и общество. 2018. № 3. С. 128—131.
4. Шагиахметова Л.О., Чикулина А.Р. Необходимость установления уголовной ответственности за пропаганду и популяризацию самоубийства среди несовершеннолетних // Научные исследования: от теории к практике. 2016. № 4—2 (10). С. 249—251.
5. Орлова А.С. Актуальные проблемы противодействия доведению до самоубийства несовершеннолетних // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2017. № 1 (32). С. 92—93.
6. Делейчук Л.Э. Суицидальное поведение подростков как социальная проблема // Азимут научных исследований: педагогика и психология. 2017. Т. 6. № 2 (19). С. 312—314.
7. Артамонова М.А. Некоторые проблемы квалификации доведения до самоубийства и склонения к совершению самоубийства // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2017. № 3 (77). С. 63—66.
8. Егорова Н.А. Новое в уголовно-правовой охране жизни человека // Уголовное право. 2017. № 6. С. 11—17.
9. Тюнин В.И., Огарь Т.А. Доведение до самоубийства и сопряжённые с ним преступления // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 1 (77). С. 91—97.
10. Никитина А.Н. Общественная опасность склонения к самоубийству и содействия совершению самоубийства // Ученые записки Казанского юридического института МВД России. 2018. Т. 3. № 1 (5). С. 25—27.
11. Гвоздева И.С., Южанинова А.Л. Проблемы расследования побуждения несовершеннолетних лиц к совершению самоубийства с использованием сети «Интернет» // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 5 (118). С. 236—241.
12. Нуркаева Т.Н. О качестве уголовного закона на примере раздела VII УК РФ, предусматривающего ответственность за преступления против личности // Вестник ВЭГУ. 2017. № 6 (92). С. 59—67.
13. Джантуханов В.З., Джантуханова М.В. К вопросу о проблемах уголовно-правового регулирования преступлений, связанных с самоубийством // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 5. С. 115—117.
14. Савельева И.В., Сердюкова Ю.С. К вопросу о совершенствовании законодательства об ответственности за доведение до самоубийства // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2018. № 1 (92). С. 81—84.



# Мониторинг проблем социальной защиты многодетных семей (социологический анализ)<sup>1</sup>

Мальшиев М. Л., Успенская Т. Н.<sup>2</sup>

**Ключевые слова:** многодетная семья, льготы, материальное обеспечение, жилье, трудовая занятость, охрана здоровья, образование, социальное обслуживание, досуг.

**Аннотация.** Целью данной статьи является изучение проблем по повышению роли семьи в обществе, стимулированию к деторождению, улучшению социально-экономических условий жизнедеятельности семей и повышению их уровня жизни. Государство и семья должны стать партнерами, взаимно разделяющими риски и ответственность за благополучие, как отдельной семьи, так и государства в целом.

Метод исследования — социологический опрос. Информационная база статьи базируется на данных социологического опроса 2110 респондентов. Наибольшая доля принявших участие в опросе имеет 3–4 ребенка в семье (86,8%), почти каждая восьмая семья (12,6%) имеют от 5 до 9 детей, 10 и более детей имеют менее 1% опрошенных. В целом, данное распределение участников репрезентативно и близко по соответствию пропорциям статистических данных, указанным на официальном сайте Департамента труда и социальной защиты населения города Москвы: 92 704 семьи (почти 83%) воспитывают трёх детей, 13 647 семей (12%) — четверых детей, 3 721 (3,3%) — пятерых детей. Из общего числа многодетных семей 4,9% — это семьи, в которых воспитывается пять и более детей.

В составе опрошенных семей абсолютное большинство (98,7%) кровных детей и только 1,1% приёмных. Каждый одиннадцатый респондент (8,8%) указывает на то, что в семье воспитываются дети-инвалиды, из которых 5% приёмные.

Полученные результаты сформулированы в виде предложений в сфере материального обеспечения, здоровья и медицинского обслуживания, образования, социального обеспечения, досуга, обеспечения жильем, повышения роли многодетных семей и формирования представлений об успешности многодетной семьи в обществе.

DOI: [10.21681/2226-0692-2018-3-44-51](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2018-3-44-51)

**П**роблема эффективности социальной политики в отношении многодетных семей в России — одна из самых актуальных. Поскольку наша страна насчитывает разные народности со своими обычаями, каждый субъект федерации имеет право толковать понятие многодетности в соответствии с принятыми на территории культурными традициями. Большинство регионов считают таковыми родителей, состоящих в законном браке, имеющих трех и больше детей, собственных или усыновленных. Дети должны быть несовершеннолетними (до 16 лет по Москве, 18 — по другим субъектам федерации), или не достигнуть 23-летнего возраста, обучаясь

по очной форме в высших, средне-специальных учреждениях.

В Российской Федерации проводится активная политика улучшения социальной поддержки и создание благоприятных условий для жизни многодетных семей. Так, в последние годы в России принят ряд нормативно-правовых актов, направленных на поддержку семьи, материнства, отцовства и детства.

К ним относятся Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы. В настоящее время, в России успешно действует Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», а в целях получения систематизиро-

<sup>1</sup> Статья подготовлена на основе данных экспресс-исследования «Актуальные проблемы многодетных семей» и основывается на результатах, проведенного Центром мониторинговых исследований ИДПО ДТЭСЗН совместно с общественной организацией «Объединение многодетных семей города Москвы». Исследование проводилось в декабре 2016 года.

<sup>2</sup> *Мальшиев Михаил Львович*, доктор социологических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института социологии ФНИСЦ РАН, Российская Федерация, г. Москва.  
E-mail: [anpi\\_2006@mail.ru](mailto:anpi_2006@mail.ru)

*Успенская Татьяна Николаевна*, доктор экономических наук, руководитель Центра мониторинговых исследований ГАУ Института дополнительного профессионального образования Департамента труда и социальной защиты населения города Москвы, Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: [tuspenskaya@soc-education.ru](mailto:tuspenskaya@soc-education.ru)

ванной информации о положении детей и семей с детьми – постановление Правительства Российской Федерации от 28 марта 2012 года № 248 «О государственном докладе о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации».

Сегодня государственная помощь семьям с детьми оказывается, прежде всего, в денежном эквиваленте: выплаты на детей в связи с их рождением, содержанием и воспитанием (пенсии, пособия). Кроме того, имеющие детей граждане получают трудовые, социальные, налоговые, жилищные, медицинские, кредитные и другие льготы.

Тем не менее, по нашему мнению, существует проблема разрозненности мероприятий, направленных на укрепление института семьи. Одних экономических и финансовых инструментов явно недостаточно для повышения роли семьи в обществе, стимулирования к деторождению. Государство и семья должны стать партнерами, взаимно разделяющими риски и ответственность за благополучие, как отдельной семьи, так и государства в целом. Это основные постулаты принятой в августе 2014 года Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года.

Московские социальные службы считают первоочередным долгом города заботу о многодетных семьях. В столице принят и действует закон города Москвы «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве» от 23 ноября 2006 года № 60 (с изменениями на 22 января 2014 года), направленный на создание условий для повышения уровня жизни семей с детьми, включая многодетные семьи, и регулирующий отношения по предоставлению им денежных выплат и других мер социальной поддержки.

Число многодетных семей в Москве ежегодно увеличивается почти на 10%. По данным Департамента труда и социальной защиты населения города Москвы, в феврале 2015 года в Москве проживало 101 989 многодетных семей, а в феврале 2016 года их число составило уже 111 864 семей<sup>3</sup>.

Для изучения актуальных вопросов многодетных семей в целом, анализа мнений многодетных семей с точки зрения проблем их занятости, здоровья, образования, социального обслуживания и обеспечения жильем, а также других особенностей их жизнедеятельности Центром мониторинговых исследований ИДПО ДТСЗН совместно с общественной организацией «Объединение многодетных семей города Москвы», было проведено социологическое исследование «Актуальные проблемы многодетных семей». Приведем некоторые данные, полученные в результате этой работы.

Так, наиболее актуальными проблемами многодетных семей респонденты считают:

**Во-первых**, обеспечение жильем и материальные выплаты и компенсации (значения медиан величин шкалы — 9 и 8).

Таблица<sup>4</sup>

Место	Наиболее актуальные вопросы для многодетных семей	Рейтинг
1.	Обеспечение жильем	9
2.	Материальные выплаты и компенсации	8
3.	Охрана здоровья и медицинское обслуживание	7
4.	Образовательные программы	6
5.	Трудовая занятость	5
6.	Обеспечение транспортом	4
7.	Социальное обслуживание	3
8.	Организация досуга	2
9.	Роль многодетных в обществе	1

**Третьей** по актуальности проблемой является **качество охраны здоровья и медицинского обслуживания**, об этом свидетельствует более четверти (27,5%) участников опроса.

**Далее идут качество образовательных программ и трудовая занятость.**

Вопросы **социального обслуживания, организации досуга и обеспечения транспортом** респонденты считают менее значимыми по сравнению с вышеперечисленными.

**Наименьшую значимость** по сравнению с остальными проблемами для респондентов представляет **роль многодетных в обществе**, о чем демонстрирует двукратно сниженный показатель по сравнению с наиболее актуальными.

Анализ ответов респондентов в зависимости от **числа детей**, воспитываемых в семье, свидетельствует, что **степень проблематики** обеспечения жильем, социального обслуживания, трудовой занятости, транспортного обеспечения, охраны здоровья и медицинского обслуживания **повышается с их увеличением** в составе семьи.

Приведенные выше данные рейтинга актуальности проблем для многодетных семей определяют необходимость разработки комплекса мер по их решению с использованием дифференцированного подхода на основе формирования мероприятий адресного характера в зависимости от структуры и состава многодетных семей.

Наиболее часто встречающиеся запросы респондентов сводятся к решению проблем предоставления жилья или компенсации на оплату (аренду) жилого помещения, бесплатный проезд для обоих родителей, предоставление льгот, особенно образовательных (бесплатные дополнительные услуги в дошкольных учреждениях и в школе, предоставление льгот при поступлении в вуз

<sup>3</sup> <http://www.dszn.ru/news/smi/18413/>

<sup>4</sup> По 9-балльной шкале (9 — максимальное значение, 1 — минимальное значение).

и при получении высшего образования), льготы на организацию летнего отдыха. Респонденты не оставили без внимания и важность льгот на осуществление досуговой деятельности: посещение театров, музеев.

Еще один аспект, на который респонденты обратили внимание — необходимость **предоставления льгот всем многодетным семьям**, независимо от того, имеют они статус малообеспеченных или нет.

Анализ материалов опроса и высказанных респондентами предложений определяет, по нашему мнению, необходимость дифференциации их проблем в зависимости от состава и структуры семьи, выделения приоритетов и создания комплекса мер по решению наиболее актуальных проблем.

Рассмотрим наиболее актуальные.

### Обеспечение жильем

Выстраивая рейтинг наиболее актуальных вопросов для многодетных семей, на первое место респонденты поставили проблему с обеспеченностью их жильем.

Жилищный вопрос является первостепенной проблемой, так как абсолютно каждому члену семьи для нормального функционирования необходимо личное пространство. Конечно же, стоит сказать об уровне благоустройства, которое находится в удовлетворительном состоянии и требует массу вложений как материальных, так и моральных. Социологические исследования показывают, что у 46% населения основные конфликты в семье разгораются на фоне совместного проживания с родителями супруга и из-за нехватки свободного личного пространства.

Что же необходимо предусмотреть для улучшения жилищных условий многодетных семей? Две трети респондентов сориентированы на формы решения жилищной проблемы незамедлительного характера: **субсидирование жилищной ипотеки (66,9%)** и **выделение участков под строительство, садовых участков за пределами города (63,4%)**.

Вместе с тем, более половины многодетных семей, в составе которых проживает более 3-х несовершеннолетних детей или ребенок инвалид (**56,4%**), видят решение жилищной проблемы также в таком варианте, как **предоставление на основе социального найма** жилых помещений в соответствии с санитарными нормами.

Только около четверти (23,7%) участников опроса ратуют за выделение жилого дома за пределами города взамен имеющегося жилья. Среди этой группы респондентов абсолютное большинство (90%) тех, кто выступает за развитие гибких форм занятости, и более половины (52%) поддерживающих самозанятость на основе семейных предприятий.

Таким образом, жилищные проблемы многодетных семей, по нашему мнению, должны решаться комплексно с учетом многих факторов, активно влияющих на их жизнедеятельность — материальное обеспечение, занятость, социальная и транспортная инфраструктура.

### Материальное положение и трудовая занятость

С целью выявления мер, способствующих улучшению социально-экономического положения многодетных семей, респондентам был задан вопрос «**Как Вы считаете, какие меры необходимо предусмотреть для повышения устойчивости материального положения многодетных семей?**».

Безусловным лидером стал вариант ответа и «социальные доплаты к пособиям на ребенка до прожиточного минимума» — 72,5%. На **второе место** респонденты поставили создание гибких финансовых инструментов (льготные кредиты, субсидии, ценные бумаги) — 49,9%. На **третьем месте** стоят меры, которые предполагают создание условий для гарантированной трудовой занятости одного из родителей и совершеннолетних детей из многодетных семей (48,8%), а также пособий (48,3%).

Заслуживают интереса и другие варианты ответов. Так, на **пятое и шестое места** значимости мер повышения устойчивости материального положения заняли: возможность выхода на пенсию одного из родителей при достижении третьим из детей 16 лет и создание механизмов формирования накопительных лицевого счетов на третьего ребенка и последующих детей в семье за счет бюджетных средств (36,9% и 25,9% соответственно). На **последнем (седьмом) месте** — субсидирование расходов на услуги «замещающей мамы», няни — 19,2%.

Таким образом, по приоритетности практически три четверти от общей численности респондентов считают ответственным за устойчивость материального положения многодетных семей **государство** и предлагают в качестве способа его обеспечения прямое патерналистское воздействие государственных органов за счет доведения социальных доплат к пособиям на ребенка до прожиточного минимума.

Около половины участников опроса видят гарантом стабильности **социально ориентированное бизнес-сообщество**, способное обеспечить эффективное инвестирование государственных средств или льготное кредитование в интересах многодетных семей, а также гарантирующие трудовые преференции родителям и совершеннолетним детям из данных семей. Указанное в целом отражает иждивенческое поведение, не ориентированное на активное участие и ответственность получателя помощи за свое благосостояние.

Что же касается трудовой занятости, то ответы на вопрос «По Вашему мнению, какие формы занятости и меры по ее обеспечению наиболее предпочтительны для членов многодетных семей?» в целом свидетельствуют, что значительная доля (87,9%) респондентов **отдает свое предпочтение гибким формам занятости** (неполный рабочий день, неделя, надомная работа, дистанционная, др.).

Особого внимания заслуживает тот факт, что 42% участников опроса предпочли бы самозанятость на основе семейных предприятий (малый бизнес, предпринимательство и т. д.) — эта группа респондентов занимает по численности второе место. Традиционное представление о занятости как работе на постоянной основе по

прежнему месту работы разделяет более трети (36,9%) опрошенных. На четвертом месте респонденты, предпочитающие временную занятость (сезонная, на период выполнения определенного проекта, др.) их менее трети — 28,2%. Более четверти (26,9%) участников опроса в качестве мер по обеспечению трудовой занятости видят в проведении специализированных тематических ярмарок вакансий для родителей и детей трудоспособного возраста из многодетных семей.

Тем не менее, необходимо отметить, что не планируют работать в будущем около трети респондентов (30,4%).

## Охрана здоровья и медицинское обслуживание

По результатам данного исследования респонденты поставили вопросы охраны здоровья и медицинского обслуживания многодетных семей в рейтинге по значимости на 3 место.

Для конкретизации мнений респондентов по указанной проблематике был задан вопрос «По Вашему мнению, какие вопросы охраны здоровья и медицинского обслуживания требуют особого внимания?»

Практически две трети (62,8%) опрошенных на первое место поставили необходимость оформления договора добровольного медицинского страхования в пользу членов многодетных семей за счет государства. Немногим меньшим (59,6%) респондентов высказались за новую организационную форму предоставления медицинских услуг «Семейный доктор многодетной семьи».

Более половины (50,6%) респондентов выступают за необходимость введения ежегодной диспансеризации и диагностического обследования родителей многодетной семьи, а также 46,4% опрошенных — за развитие стационарно- и амбулаторозамещающих технологий оказания медицинской помощи на дому с применением мобильных медицинских бригад (забор анализов, диагностика и др.).

Анализ ответов по данному вопросу в разрезе состава семей по количеству детей, свидетельствует о том, что за инновационно-организованные формы с преимущественным предоставлением медицинских услуг на дому, в основном, выступают респонденты, в чьих семьях, воспитывается **более пяти детей и ребенок с инвалидностью**.

Таким образом, как минимум каждый второй участник опроса отметил важность для многодетных семей всех перечисленных выше аспектов охраны здоровья и медицинского обслуживания и привлечения особого внимания к разработке и внедрению новых форм медицинского обслуживания этих семей.

## Образование

С целью учета мнений представителей многодетных семей при реализации образовательной политики столицы респондентам был задан вопрос «Какие обра-

зовательные услуги и программы необходимо ввести для многодетных семей?». Было предложено четыре варианта ответа.

79,2% респондентов отметили важность введения программ дополнительного образования, способствующих повышению уровня социальной мобильности (иностранные языки, компьютерная грамотность и др.)

Трудовые навыки и востребованность их на рынке труда, как отмечалось ранее, являются основой устойчивого развития и высокого уровня благосостояния многодетных семей. Так, каждый второй опрошенный (52,3%) считает, что необходимо ввести специальные программы для членов многодетных семей трудоспособного возраста в службах занятости по их подготовке и переподготовке другим профессиям.

Две пятых (40,1%) от общего количества опрошенных считают, что многодетным семьям нужны программы социальной и психолого-педагогической грамотности (конфликтология, родительско-детские, супружеские отношения и др.).

Необходимость программ, повышающих уровень экономической грамотности с целью обеспечения безопасности членов многодетной семьи при пользовании финансовыми (банковскими, инвестиционными и др.) инструментами, продуктами и услугами, отметили чуть более трети (35,4%) от принявших участие в опросе.

## Социальное обслуживание

Проведенные ранее исследования свидетельствуют, что на данном этапе развития многодетная семья не является в нашей стране объектом прямой социальной защиты. Действующее в этой сфере законодательство как на федеральном, так и на региональном уровнях предполагает лишь такие формы, при которых члены многодетной семьи «набирают» различные виды помощи по принципу «меню», главным образом через систему разного рода пособий. При реализации этого принципа не учитывается синергетический эффект, играющий отрицательную роль, а потому многодетная семья в условиях модернизационных процессов, неизбежно порождаящих кризисные черты, становится группой социального риска<sup>5</sup>.

Недостаточный уровень материального обеспечения многодетных семей заставляет каждого второго из них в качестве ответа на вопрос, «Что, по Вашему мнению, необходимо изменить в социальном обслуживании многодетных семей?» предлагать проводить мониторинг социально-экономического положения многодетных семей и их потребностей в социальных услугах (51,8%).

Две пятых (42,1%) от общего числа респондентов выступают за развитие инновационных технологий социального обслуживания, обеспечивающих комфортное пребывание в домашней среде несовершеннолетних, среди которых выделяют «семейный детский сад», «семейная школа», «услуга передышки» и др.

<sup>5</sup> Краснослободцева М.И. Многодетная семья как объект социальной защиты // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки, 2008. № 8(67), С.177

Для обеспечения вышеуказанного каждый третий (36,7%) участник опроса считает необходимым повышение профессионализма кадров социальных служб для работы с многодетными семьями.

Высока доля респондентов, более четверти (25,6%), которые осознают необходимость организационной помощи со стороны органов управления и организаций социального обслуживания по формированию и организационно-методическому сопровождению деятельности групп самопомощи многодетных семей.

Также четвертая доля (25,2%) опрошенных выступает за специализацию социального обслуживания многодетных семей через закрепление участкового социально-педагогического работника, обеспечивающего социальное сопровождение.

Среди аргументированных предложений респондентов следует выделить следующие: необходимо повысить роль СОНКО (социально ориентированная некоммерческая организация (/объединение) в процессе оказания помощи семьям; разработать эффективную информационную политику по вопросам предоставления мер социальной поддержки и социального обслуживания (сайты, информационные порталы и др.).

Таким образом, анализ ответов респондентов свидетельствует о необходимости создания в деятельности системы социальной защиты населения отдельного направления социального обслуживания, объектом которого должны быть исключительно многодетные семьи, а также применения инновационных технологий обслуживания семей и повышения профессионального уровня специалистов учреждений, представляющих социально-педагогические и иные услуги многодетным семьям.

## **Организация досуга**

Досуговая деятельность направлена на обеспечение отдыха, развитие талантов, реализацию собственных увлечений. Доступность социокультурных и спортивно-рекреационных ресурсов оказывает большое влияние на гармоничное существование членов многодетных семей, способствует духовному единению и преодолению межпоколенческих и внутрисемейных конфликтов.

На вопрос «Какие направления досуга, по Вашему мнению, нуждаются в развитии» участниками исследования были даны следующие ответы.

На первое место из предложенных вариантов ответов более чем четыре пятых (83,5%) доли респондентов поставили наличие системы абонементов для многодетных семей в музеи, театры, кинотеатры, парки культуры и др. Данная мера гарантирует многодетным возможность посещения досуговых мероприятий в отличие от билетов (зачастую бесплатных) на заранее не определенные даты. Абонементы снижают как материальные, так и временные расходы многодетных семей.

Около двух третей (64,6%) участников опроса считают, что в досуговой сфере следует уделять особое внимание развитию системы массового творчества для занятий членов многодетных семей (дома культуры,

кружки по месту жительства и пр.). 61,7% выбрало ответ о необходимости создания возможности и доступности для многодетных занятий физкультурой, социальным туризмом, о наличии рекреационных зон (зон отдыха).

Анализ ответов по вопросу о направлении досуга, нуждающихся в развитии, свидетельствует о том, что респонденты в большей степени предполагают, чтобы субсидирование их расходов на досуговую деятельность и отдых осуществлялось государством.

## **Роль многодетных семей в обществе**

Роль многодетных семей в жизни общества, также, как и все вышеописанные параметры, ранжировалась респондентами по степени значимости. Среди респондентов он оказался наименее актуальным, что является определённым индикатором в развитии современной российской семьи и московской, в частности.

На вопрос «Какие меры, по Вашему мнению, необходимо предусмотреть для повышения роли многодетных семей?» предлагалось 5 вариантов ответа, из которых любой респондент мог выбрать не более трех.

Чтобы преодолеть стигматизацию малообеспеченности при характеристике образа многодетной семьи, необходимо, как считает более трех пятых (61,4%) респондентов, формирование позитивного стереотипа многодетности в обществе, что может быть достигнуто через эффективно построенную информационную политику успешности.

Немаловажно для участников опроса и внедрение в реализацию семейной политики стратегии, предполагающей тесное взаимодействие государства и гражданских институтов общества. Две пятых (40,9%) респондентов видят в качестве эффективной меры активное привлечение высококвалифицированных кадров из общественных объединений многодетных семей для экспертной деятельности по оценке социальной политики, затрагивающей их интересы.

Социальная экспертиза и соучастие в разработке и реализации мероприятий в их интересах не сможет достигнуть поставленной цели повышения роли многодетных семей в обществе без создания организационной базы общественной деятельности. Более трети (35,5%) респондентов выделяют необходимость правовой и организационной помощи в создании движений, ассоциаций многодетных, а более четверти (25,5%) считают важным обучение руководителей общественных организаций многодетных семей правовым и финансовым основам деятельности.

Современное общество характеризуется высокой степенью ревизии социальных ценностей, что в свою очередь влияет на аксиологические принципы реализации семейных отношений. Возникает кризис семьи, проявляющийся, прежде всего, в дезинтеграции нравственных ценностей на уровне этой малой группы, смещении ценностных ориентаций, при которых экономическая целесообразность может привести к нарушению границ нравственной дозволенности, ломке семейных традиций и обычаев. При этом практика показывает,

что процесс «отказа» от складывавшихся многими десятилетиями семейных стереотипов и привычек идет быстро, решительно, зримо<sup>6</sup>. Поставленная в новые условия многодетная семья на современном этапе развития требует особой информационно-пропагандистской работы по укреплению семейных и межпоколенческих связей. На это указывают 35,6% опрошенных.

Среди вариантов ответа «Другое» (2,6%) респонденты отметили, что для стимулирования увеличения роли многодетных в жизни социума необходимы: финансовая и социальная поддержка государства в должном объеме (увеличение пособий, льгот), а также уважение многодетных семей на государственном уровне (не создавать препятствия, а помогать многодетным семьям, например, смягчить нормы ювенальной юстиции); выявление среди многодетных родителей высококвалифицированных кадров, способных формулировать интересы многодетного сообщества, вовлечение таких родителей в работу общественных организаций. Должное внимание к духовности, сохранению института семьи, поддержание уважения к матери, независимо от многодетности, совершенствование системы поощрения активных многодетных семей — все это также способствовало бы позитивному образу многодетной семьи.

## Выводы и предложения

Подводя итоги исследования, важно отметить, что материальные проблемы многодетных семей могли бы более активно решаться самой семьей, если бы был увеличен размер государственных детских и семейных пособий, осуществлялись более системные и адресные программы государственной поддержки многодетных семей с целью улучшения жилищных условий, поддерживалось развитие семейного предпринимательства, повышение уровня образования родителей, предоставления бесплатного образования и медицинского обслуживания детям из многодетных семей.

Роль государственной социальной политики в области увеличения денежных доходов и роста заработной платы является важной для улучшения материального положения и социального самочувствия многодетных семей. В связи с этим необходимо заменить «стратегию выживания» многодетной семьи на «стратегию развития».

Это может быть достигнуто, по нашему мнению, через реализацию следующих мероприятий:

### 1. В сфере обеспечения жильем:

- разработка и внедрение правовых и финансовых механизмов предоставления банками целевых кредитов на улучшение жилищных условий семьям при рождении четвертого и каждого последующего ребенка, с прогрессивной шкалой погашения про-

центов по банковским кредитам или подлежащих возврату сумм за счет государства в зависимости от числа детей в возрасте до 18 лет или до 23 лет, если они обучаются в образовательном учреждении по очной форме;

- разработка и внедрение правовых и финансовых механизмов компенсации многодетным семьям части затрат на приобретение или строительство жилья, предоставление строительных материалов для индивидуального жилищного строительства в случае рождения (усыновления) ребенка;
- выделение жилого дома, обеспеченного комплексом социальной, экономической, транспортной, инженерной инфраструктуры на территории Новой Москвы взамен имеющегося жилья.

### 2. В сфере материального обеспечения и трудовой занятости:

- установление социальных доплат к пособиям на ребенка до уровня прожиточного минимума;
- создание гибких форм занятости (неполный рабочий день, неделя, надомная работа, дистанционная, др.);
- разработка и реализация направления государственной программы, обеспечивающего самозанятость членов многодетных семей на основе семейных предприятий (малый бизнес, предпринимательство и т. д.);
- установление преимущественного права на получение рабочего места многодетными родителями в случае соответствия работника квалификационным и профессиональным требованиям вакансии и успешного прохождения испытаний (конкурса) при приеме на работу при прочих равных условиях;
- разработка и реализация мер по развитию гибких финансовых инструментов (льготные кредиты, субсидии, ценные бумаги) для многодетных семей;
- разработка и реализация мер налогового стимулирования работодателей к принятию на работу работников, являющихся многодетными родителями;
- законодательное установление для многодетных семей регрессивной системы налогообложения, учитывающей общесемейный доход и количество детей в семье.

### 3. В сфере охраны здоровья и медицинского обслуживания:

- стимулирование работодателей на заключение договора добровольного медицинского страхования в пользу работника – члена многодетной семьи;
- введение специализированной организационной формы предоставления медицинских услуг «Семейный доктор многодетной семьи»;
- ежегодная диспансеризация и диагностическое обследование родителей многодетной семьи;
- развитие стационаро- и амбулаторозамещающих технологий оказания медицинской помощи на дому с применением мобильных медицинских бригад (забор анализов, диагностика и др.);

<sup>6</sup> Краснослободцева М.И. Многодетная семья как объект социальной защиты // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки, 2008. № 8(67), — С.179

#### 4. В сфере образования:

- › внедрение организационно доступных и инновационных форм получения образования (дистанционное обучение, обучение в период отпуска по беременности и отпуска по уходу за ребенком);
- › формирование информационных баз бесплатных образовательных программ и создания ресурсных центров, их реализующих;
- › внедрение программ дополнительного образования, способствующих повышению уровня социальной мобильности (иностранные языки, компьютерная грамотность и др.);
- › внедрение программ дополнительного образования по повышению уровня экономической грамотности с целью обеспечения безопасности членов многодетной семьи при пользовании финансовыми (банковскими, инвестиционными и др.) инструментами, продуктами и услугами;
- › введение программ обучения социальной и психолого-педагогической грамотности (конфликтология, родительско-детские, супружеские отношения и др.) в деятельность учреждений социального обслуживания;
- › введение специальных программ подготовки и переподготовки для членов многодетных семей трудоспособного возраста в службах занятости.

#### 5. В сфере социального обслуживания:

- › проведение мониторинга социально-экономического положения многодетных семей и их потребностей в социальных услугах;
- › выделение в отдельное направление деятельности организаций социального обслуживания оказывающих социальные услуги многодетным семьям;
- › введение инновационных технологий социального обслуживания, участковая семейная служба, «семейный детский сад», «семейная школа», «услуга передышки» и др.

- › развитие форм самопомощи многодетных семей;
- › подготовка, переподготовка и повышение квалификации специалистов по программам «Работа с многодетной семьей»;
- › разработка эффективной информационной политики по вопросам предоставления мер социальной поддержки и социального обслуживания (сайты, информационные порталы и др.).

#### 6. В сфере организации досуга:

- › развитие семейных форм организации проведения досуга на базе учреждений социальной инфраструктуры (семейные театры, спартакиады, семейный туризм и др.);
- › гарантированность бесплатного использования досуговых ресурсов организаций социальной инфраструктуры;
- › рассмотрение возможностей компенсации расходов многодетных семей на проезд к местам отдыха и оздоровления.

#### 7. В сфере повышения роли многодетных семей в обществе:

- › разработка информационной программы, нацеленной на формирование представлений об успешности многодетной семьи;
- › привлечение к экспертизе проектов и итогов реализации программ семейной политики высококвалифицированных кадров из общественных объединений многодетных семей;
- › трансформация общественных организаций многодетных семей из объектов получения социальных услуг и материальной помощи в субъекты указанной деятельности.

*Рецензент: Маркин Валерий Васильевич, доктор социологических наук, профессор, Главный научный сотрудник института социологии РАН, г. Москва, Россия.  
E-mail: markin@isras.ru*

## Литература

1. Азарова Е.Г. Многодетная семья и проблемы ее социального обеспечения // Журнал российского права. 2014. № 3.
2. Грудина Т.Н. Социологический портрет многодетной семьи в России // Научный интернет-журнал «Семья и социально-демографические исследования». 2014. № 4 [Электронный ресурс]. <http://demographia.net/journal> [дата обращения 20.06. 2018].
3. Загидуллина Л.М. Технологии работы с многодетными семьями // Психология, социология и педагогика. 2017. № 1 (64). С. 48—49.
4. Казибекова Н.А., Исмиева З.М. Актуальные проблемы многодетных семей и семей с детьми-инвалидами // Наука и Мир. 2015. Т. 3. № 5. С. 26—28.
5. Карданова И.В. Проблемы правового регулирования предоставления пособий многодетным семьям в субъектах Российской Федерации // Право и практика. 2016. № 2. С. 115—122.
6. Коломасова Е.Н., Зоткина Я.А. Социально ориентированные некоммерческие организации как субъект помощи многодетным семьям // в сборнике: Теоретические и практические аспекты развития научной мысли в современном мире. Материалы Международной научно-практической конференции: в 4-х частях. 2017. С. 219—222.
7. Маркин В.В. Социальное пространство России в региональном измерении: социологический анализ, моделирование, мониторинг/Россия и мир: глобальные вызовы и стратегии социокультурной модернизации. Материалы международной научно-практической конференции (Москва, 12—13 октября 2017г.)/отв. редактор А.В.Тихонов. М.: ФНИСЦ РАН, 2017. С. 82—87.
8. Носкова А. В. Новые методологические подходы, исследовательские фокусы, дискуссионные проблемы социологии семьи // Социологические исследования. 2015. № 10. С. 57—65.
9. О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей: федер. закон от 27 декабря 2017 № 418-ФЗ. Официальный Интернет-портал правовой информации государственной системы правовой информации Российской Федерации, URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения 12.06.18 г.)
10. Рубаненко А.В. Государственная социальная помощь многодетным семьям в России // в сборнике: Современные социально-экономические процессы: проблемы, закономерности, перспективы. Материалы III Международной научно-практической конференции: в 2 частях. 2017. С. 217—219.
11. Сулейменова У.Ю. Ресурсность многодетных семей как субъективный показатель качества жизни семьи // в сборнике: Социальные риски и управление ими в современном обществе. Материалы Всероссийской научно-практической конференции / отв. редактор Е.Н. Шовина. 2015. С. 78—86.
12. Студенникова Н.С. Региональные особенности предоставления земельных участков многодетным семьям (на примере субъектов Центрального федерального округа) // Научный альманах. 2016. № 1-1 (15). С. 273—276.
13. Шахбанова Ю.А. Льготы многодетным семьям // Закон и право. 2017. № 2. С. 52—55.
14. Шипулина А.В. Особенности социальной работы с многодетными семьями по реализации положений Конвенции ООН о правах ребенка // в сборнике: Традиции и инновации в начальном образовании. Материалы российской научно-практической конференции. 2018. С. 442—447.



# Профессиональная культура судьи как вид профессиональной правовой культуры

Шаруева Н. В.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** профессиональная правовая культура, судебная деятельность, нравственно-правовые принципы правосудия, судья, Кодекс судейской этики

**Аннотация:** Целью настоящей статьи является проведение анализа и сопоставление категорий «правовая культура» и «профессиональная правовая культура судьи». Автором изучены и представлены мнения ученых о феномене правовой культуры судей, проанализированы основные теоретико-методологические подходы к изучению профессиональной культуры. Обоснован вывод автора, что профессиональная правовая культура судей выражена, прежде всего, в результатах их деятельности, где критерием оценки уровня профессиональной правовой культуры судьи является профессиональное и внесудебное поведение. Представлено авторское понимание профессиональной правовой культуры как одного из видов правовой культуры. Данный вид присущ профессиональной группе юристов – судьям, носителям государственной власти, выраженный через правовое сознание, внутреннее убеждение и отношение к правовым и общечеловеческим ценностям, и проявляющийся в профессиональной деятельности судей и вне ее рамок.

DOI: 10.21681/2226-0692-2018-3-52-55

В научной литературе существуют различные подходы к пониманию правовой культуры, что связано с многоаспектностью данного феномена. Профессиональная правовая культура есть часть правовой культуры общества, представляет одну из ее форм. Справедливо суждение, что «профессиональная правовая культура занимает особое место в правовой культуре общества, поскольку именно от уровня данного вида правовой культуры зависит качество правоприменительной деятельности, совершенствование правовых актов, эффективность осуществления юридической практики, да и в целом уровень правовой культуры общества» [11].

В основном позиции ученых сводятся к пониманию профессиональной правовой культуры как одной из форм правовой культуры общества, свойственную той общности людей, которая осуществляет юридическую деятельность на профессиональной основе. Данную точку зрения мы полностью разделяем. Данная форма правовой культуры присуща лицам, основной вид профессиональной деятельности связан с правом, юридической наукой, практикой и т.д. Подобное понимание профессиональной правовой культуры наиболее полно коррелируется с деятельностным подходом к пониманию правовой культуры общества в целом. По мнению Н.Н. Вопленко, деятельностный подход, при кото-

ром «правовая культура представляет собой результат деятельности человека в сфере права», является наиболее практическим<sup>2</sup>.

Существует мнение, что лицам, обладающим профессиональной правовой культурой, свойственна более высокая степень знания и понимания правовых явлений, профессионального поведения [3; 15]. Носители профессионально-правовой культуры должны обладать более глубокими, объемными знаниями, правильным пониманием принципов, целей, задач правового регулирования, профессиональным отношением к праву и практике его применения в строгом и точном соответствии с требованиями законности, демонстрируя тем самым высокую степень владения правом в предметно-практической деятельности<sup>3</sup>. В данном контексте профессиональная правовая культура понимается как деятельность (и результат этой деятельности) юристов, имеющих соответствующий уровень юридического образования, выраженная в профессиональном поведении, отношении к правовой действительности, при условии развитого правосознания, понимания норм права, грамотном правоприменении.

<sup>2</sup> Вопленко Н.Н. Правосознание и правовая культура / учеб. пособ., М-во образования РФ. Волгоград, гос.ун-т. М., 2003. С. 12.

<sup>3</sup> Общая теория права и государства: учеб. / под ред. В.В. Лазарева. М.: Юрист, 1996. С. 203.

<sup>1</sup> Шаруева Наталья Вячеславовна, судья Арбитражного суда Самарской области (г. Самара), Россия.  
E-mail: nshsamara@yandex.ru

Из приведенных дефиниций следует, что профессиональная правовая культура понимается учеными как профессиональная правовая культура юриста – субъекта, обладающего необходимой профессиональной подготовкой, специальными юридическими знаниями. Наряду с перечисленными компонентами ученые относят к элементам профессиональной правовой культуры высокий уровень владения субъектами профессиональными навыками, умениями, компетенциями [3], проявление уважения к профессии и т.д. На наш взгляд, наличие «высокого уровня» знаний не является обязательным элементом профессиональной правовой культуры ее субъекта, а представляет собой один из критериев оценки (наряду с «низким») уровня правовой культуры ее носителя. Низкому уровню правовой культуры присущ нигилизм, который характеризуется неуважением к действующей правовой системе, правовым нормам, правоприменительной практике и т.д. Преодоление правового нигилизма, по мнению некоторых авторов, является одним из важных направлений стратегии российской правовой политики [13, с. 32]. В таком аспекте деятельность судьи приобретает особую значимость. Судебные правовые акты и сама деятельность судьи есть отражение определенного уровня правовой культуры его носителя.

Таким образом, профессиональную правовую культуру судьи можно представить как одну из форм правовой культуры (наряду с правовой культурой общества, культурой личности, культурой социальной группы и т.д.), отличительным критерием которой от других форм является наличие юридического образования ее субъектов, специальных знаний, умений, компетенций и (или) осуществление ими юридической деятельности на профессиональной основе.

Рассмотрим субъектов профессиональной правовой культуры судьи. Судьи в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством наделены полномочиями осуществлять правосудие на профессиональной основе (часть 1 статьи 11 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»<sup>4</sup>, часть 3 статьи 1 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации»<sup>5</sup>). Судебная ветвь власти, наряду с законодательной и исполнительной, призвана обеспечивать защиту конституционных прав человека, гарантированную каждому (часть 1 статьи 46 Конституции РФ).

Как справедливо отметил В.Д. Зорькин, «Конституция признает человека, его права и свободы в качестве высшей ценности именно для государства, подчеркивая, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (статья 2) и что эти права определяют смысл, содержание и применение законов, <...> обеспечиваются правосудием (статья 18)» [7, с. 48]. «Судебная система как механизм государственной защиты прав свобод человека призвана выполнять роль арбитра, защищать одновременно все сферы деятельности, регулируемые правом обеспечивая

незыблемость основ конституционного строя Российской Федерации»<sup>6</sup>. Безусловно, «одним из условий развития правового государства является достижение высокого уровня правовой культуры, правового сознания, правовой грамотности» [1, с. 78]. Справедливо суждение Н.Я. Соколова, что «невозможно говорить о правовом государстве, если в нем имеет место недооценка роли и значения права, не обеспечивается правосудие, ущемляются права человека» [16, с. 81]. Уровень судебной защиты выступает основным показателем правового характера государства.

По мнению Т.А. Владыкиной, которое мы склонны разделить, профессионализм судейской деятельности выступает «качественной характеристикой судьи, отражающей его высокую профессиональную квалификацию и компетентность, позволяющая осуществлять управление правосудия со стабильной продуктивностью» [2, с. 7], а профессионализм личности судьи включает не только его уровень владения профессиональными знаниями, но и «совокупность личностных, деловых качеств, мотивационно-ценностных ориентаций, направленных на эффективное отправление правосудия, но и на его собственное развитие» [2, с. 10]. Профессиональная подготовка судьи является неотъемлемой частью его статуса. Не ставя своей целью подробное изучение правового статуса судьи, который достаточно широко изучен в научной литературе [4; 5; 6; 9], отметим, что наличие соответствующей профессиональной подготовки является первостепенным элементом, который лежит в основе профессиональной правовой культуры носителя судебной власти и его правового статуса.

Профессиональная правовая культура судей выражена, прежде всего, в результатах их деятельности, где критерием оценки уровня профессиональной правовой культуры судьи является профессиональное и внесудебное поведение. Справедливо мнение, что «правовая культура судей – это не только деятельность судей, их отношение к гражданским правам, но и их желание защищать и отстаивать [права – Н.Ш.], видеть право более широко, а не сужать до буквы закона» [15, с. 187]. Профессионализм, уровень правовой культуры, правового сознания определяется личностью судьи, его внутренними убеждениями. Личностный подход к исследованию уровня профессиональной правовой культуры, имеет немаловажное значение, а сама правовая культура может выступать своеобразным индикатором взаимодействия человека и государства. Проблема взаимоотношений человека и государства оказывалась в центре внимания исследователей [14, с. 36–37], что показывает как значение высокого уровня культуры индивида и общества, так и правовых ценностей [17].

Позиция А.Н. Бабенко о том, что «правовые ценности личности являются своего рода мостиком от права должного к праву сущему, от права идеального к праву реальному»<sup>7</sup>, на наш взгляд, лежит в основе про-

<sup>4</sup> Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018) «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 06.01.1997, № 1, ст. 1.

<sup>5</sup> Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 29.07.2018) «О статусе судей в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.09.2018) // Российская газета, № 170, 29.07.1992.

<sup>6</sup> Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2013 - 2020 годы», утв. Постановлением Правительства РФ от 27.12.2012 № 1406 (ред. от 14.12.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2013, № 1, ст. 13.

<sup>7</sup> Бабенко А.Н. Правовая социализация как процесс освоения правовых ценностей // Государство и право. 2005. № 2. С. 104.

фессиональной правовой культуры судьи. Заслуживает внимания мнение Л.А. Петручак, что «система ценностей каждого индивида представляет собой комбинацию общезначимых ценностей, воспринятых им из окружающей социальной среды, с учетом более или менее заметных модификаций, вытекающих из его личного опыта» [12, с. 16]. Ценностные ориентиры личности судьи представляют собой симбиоз общечеловеческих, правовых и профессиональных ценностей, которые в совокупности определяют уровень его профессиональной правовой культуры.

Процесс формирования судейского корпуса представляет собой систему мероприятий правового и организационного характера по конкурсному отбору кандидата на должность судьи с учетом всесторонней оценки его профессиональной компетентности, опыта работы, личностных качеств. Профессиональная компетентность – это не только знание норм действующего законодательства, но и умение правильно их применять на основе взаимосвязи и взаимообусловленности правовых и нравственных принципов, норм правового и нравственного сознания [8, с. 7]. На наш взгляд, для кандидата на должность судьи наличие профессионализма носит не рекомендательный характер, а представляет собой объективную необходимость.

На важность профессиональной компетентности (или профессионализма) как основного элемента правового статуса судьи указывает и тот факт, что законодательством установлена личная ответственность судей за выполнение профессиональных обязанностей. Как неоднократно указывал Конституционный Суд, несменяемость и неприкосновенность судьи, будучи элементами конституционно-правового статуса и одновременно гарантиями самостоятельности и независимости судебной власти, являются не личной привилегией, а средством защиты публичных интересов, прежде всего интересов правосудия, цель которого – защита прав и свобод человека и гражданина (статья 18 Конституции Российской Федерации), что не только не исключает, а предполагает повышенную ответственность судьи за выполнение им профессиональных обязанностей, соблюдение законов и правил судейской этики<sup>8</sup>. Повышенная ответственность судьи обусловлена тем, что общество и государство, предъявляя к судье и его профессиональной деятельности высокие требования, вправе и обязаны обеспечить ему дополнительные гарантии надлежащего осуществления функции отправления правосудия<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 07.03.1996 № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Р.И. Мухаметшина и А.В. Барбаша» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 2, 1996; от 19 февраля 2002 года № 5-П Постановление Конституционного Суда РФ // Вестник Конституционного Суда РФ, № 3, 2002.

<sup>9</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 19.12.2017 № 3098-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Хохловой Анны Николаевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 7 статьи 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision311366.pdf> (дата обращения: 12.07.2018)

Следует согласиться с позицией В.А. Терехина, что судья выступает «определяющим и самым важным звеном в единой цепи процессуальной независимости правосудия <...> независимость судей является основным условием функционирования самостоятельной и авторитетной судебной власти, способной обеспечить объективное и беспристрастное правосудие, эффективно защищать права и свободы человека»<sup>10</sup>. Тем самым личные качества судьи, уровень его профессионально-ценностного мировоззрения, профессиональной правовой культуры, правового сознания имеют определяющую роль при отправлении правосудия.

Уровень профессиональной правовой культуры определяет не только профессиональную правовую деятельность, но и его поведение вне осуществления полномочий, которое не должно умалять авторитет судебной власти, причинять ущерб репутации судьи. «Механизм формирования судейских кадров предусматривает такую систему отбора кандидатов на должности судей и наделения их судейскими полномочиями, которая призвана исключить попадание в судейское сообщество некомпетентных и недостойных лиц» [10, с. 68–70].

Конституцией Российской Федерации и другими нормативными актами установлены специальные требования к кандидатам на должность судьи, обусловленные высоким стандартом судейского корпуса. Наряду с наличием профессиональных требований (гражданство, уровень образования, опыт работы, возрастной ценз и др.), Законом о статусе судей установлены нравственно-правовые требования, обязательные к исполнению, как при осуществлении полномочий, так и во внеслужебных отношениях, а именно «избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности» (часть 2 статьи 3). Данные требования дублируются в ряде других нормативных правовых актах. В развитие указанных законоположений Кодексом судейской этики<sup>11</sup>, являющимся актом судейского сообщества, установлены обязательные для каждого судьи правила поведения при осуществлении профессиональной деятельности по отправлению правосудия и во внесудебной деятельности (статья 1). Наряду с правилами и принципами профессионального поведения судьи (Глава 3) указанный документ содержит перечень принципов и правил поведения судьи, которыми он должен руководствоваться во внесудебной деятельности (Глава 4).

Подводя итог, следует сделать следующие выводы.

Профессиональная правовая культура является одной из форм правовой культуры общества. В свою очередь, профессиональная правовая культура судьи является видом профессиональной правовой культуры (наряду с другими видами, в зависимости от субъекта-носителя следует различать профессиональную правовую культуру адвоката, следователя, прокурора и т.д.).

<sup>10</sup> Терехин В.А. Самостоятельность судебной власти и независимость судебной власти как гарантия прав граждан // Государство и право. 2001. № 8. С. 43.

<sup>11</sup> Кодекс судейской этики, утв. VIII Всероссийским съездом судей 19.12.2012 (ред. от 08.12.2016) // Бюллетень актов по судебной системе, № 2, февраль, 2013.

Судья, обладающий государственно-правовыми полномочиями представителя государственной власти, является специальным субъектом правовой культуры, чем определяются существенные характеристики последней. *Профессиональную правовую культуру судьи можно определить как один из видов профессиональной правовой культуры, присущую профессиональной группе юристов – судьям, носителям государственной власти, выраженную через правовое сознание, внутреннее убеждение и отношение к правовым и общечеловеческим ценностям, и проявляющуюся в профессиональной деятельности и вне ее рамок.* Именно поведение судьи в профессиональной деятельности и вне ее является

основным критерием оценки уровня профессиональной правовой культуры. Профессиональная правовая культура носителя судебной власти детерминируется не только наличием и систематическим воспроизводством соответствующего уровня юридического образования, но и, прежде всего, его профессионализмом, опытом, уровнем владения и способностью применить в своей деятельности профессиональные знания, умения, навыки и компетенции, самой личностью судьи, обладающей правовыми и общечеловеческими ценностями, определенным уровнем правового сознания, детерминирующими его профессиональную деятельность.

**Рецензент:** *Радченко Владимир Иванович, Первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации (в отставке), кандидат юридических наук, доцент, г. Москва, Россия.*  
E-mail: radchenko41@yandex.ru

#### Литература:

1. Атагимова Э.И. Правовая культура общества как основа правового государства // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. 2017. № 3 С. 77–82.
2. Владыкина Т.А. Формирование и развитие профессионального мировоззрения судьи в свете российских правовой и культурной традиции. Екатеринбург, 2015. 132 с.
3. Горбатова М.К., Домнина А.В. Профессиональное правосознание как элемент правовой культуры общества // Российская юстиция. 2010. № 5. С. 9–11.
4. Ермошин Г.Т. Модусы судьи как научная категория // Журнал российского права. 2016. № 3 (231).
5. Ермошин Г.Т. Современные проблемы правового регулирования статуса судей в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 7. С. 83–92.
6. Ефанова В.А. Проблемы статуса судьи в Российской Федерации // Судебная власть и уголовный процесс. 2016. № 3. С. 119–132.
7. Зорькин В.Д. Конституционный Суд : доктрина и практика : монография / В.Д. Зорькин. – М.: НОРМА, 2017. 592 с.
8. Кирюшина Л.Ю. Профессиональная этика участников уголовного судопроизводства: учебное пособие / под ред. д.ю.н., проф. В.К. Гавло. Барнаул : Изд-во Алт. Ун-та, 2012. 248 с.
9. Клеандров М.И. Судейское сообщество: структура, организационно-правовое развитие. М.: НОРМА; Инфра-М, 2014. – 352 с.
10. Организация судебной деятельности: учебник / В.А. Бобринев, О.Н. Диордиева, Г.Т. Ермошин и др.; под ред. В.В. Ершова. М.: Российский государственный университет правосудия, 2016. 390 с. С. 68-70.
11. Петров А.В., Котрикова Т.Ю. Профессиональная правовая культура в системе правовой культуры общества // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. № 3-1. 2013. С. 326–331.
12. Петручак Л.А. Правовая культура как детерминанта современного российского общества : монография / Л.А. Петручак. – М.: ИД «Юриспруденция», 2012. 400 с.
13. Рыбаков О.Ю. Стратегия правовой политики России // Юридическое образование и наука. 2015. № 1. С. 30-33.
14. Рыбаков О.Ю., Тихонова С.В. Проблема взаимоотношений человека и государства в теории правовой политики // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2011. № 2 (295). С. 34–42.
15. Сергеева С.Л. Правовая культура в деятельности судей // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2014. № 8. С. 181–187.
16. Соколов Н.Я. Правовая культура как признак правового государства // Российское государственное право. 2014. № 1. С. 79-89.
17. Макаренко Д.Г. Доверие как элемент правового сознания общества // Вестник Владимирского юридического института. 2017. № 2 (43). С. 158–161.



# Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2017 год

**Ключевые слова:** Конституционный Суд Российской Федерации, Европейский Суд по правам человека, противодействие коррупции, бесплатная юридическая помощь, безопасность функционирования организаций, безопасность объектов жизнеобеспечения населения, система лицензирования пользования недрами, обращение с отходами производства и потребления, комплектование фондохранилища отечественных печатных изданий, государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники, изъятие земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, неиспользование по целевому назначению, деятельность негосударственных пенсионных фондов.

**Аннотация:** Публикация служит обеспечению государственной политики, основанной на принципе открытости и доступности правовой информации. В докладе обобщена информация о состоянии законодательства и практике его применения в самых разных сферах жизнедеятельности. Мониторинг правоприменения является для современной России важным видом деятельности, позволяющим увидеть тенденции развития, учитывать мнение всех субъектов общественных отношений и на этой основе совершенствовать законодательство.

Доклад имеет 12 приложений, содержащих детальную информацию по той или иной теме, затронутой в Докладе. Приложения ввиду их значительного объема в печатном издании не представлены, ознакомиться с ними можно на сайте журнала и сайте Научной электронной библиотеки Elibrary, где они размещены в полном объеме.

DOI: [10.21681/2226-0692-2018-3-XX-YY](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2018-3-XX-YY)

## Введение

В 2017 году федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечена реализация Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (далее - Указ № 657).

Мониторинг правоприменения проведен в соответствии с планом мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2017 год, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2016 г. № 1751-р (далее - план мониторинга).

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

Обобщенные данные о состоянии правоприменения оценивались в соответствии с методикой осуществления мониторинга правоприменения в Российской

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

Федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом поступающих в процессе мониторинга правоприменения данных оперативно принимались меры, направленные на устранение недостатков, выявленных в законодательстве Российской Федерации и правоприменительной практике.

С учетом правоприменительной практики в докладе содержатся предложения о необходимости принятия нормативных правовых актов Российской Федерации, о мерах по повышению эффективности правоприменения и противодействию коррупции.

## Мониторинг выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации

В соответствии с Указом № 657 Минюст России во взаимодействии с Конституционным Судом Российской Федерации, палатами Федерального Собрания Российской Федерации, Аппаратом Правительства Российской Федерации, а также с федеральными органами исполнительной власти осуществляет мониторинг правоприменения в целях выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, в связи с которыми необ-

ходимы принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

С 1 января 1992 г. по 20 августа 2018 г. Конституционным Судом Российской Федерации принято 236 постановлений, в соответствии с которыми нормативные акты признаются не соответствующими Конституции Российской Федерации полностью или частично либо из постановления Конституционного Суда Российской Федерации о признании нормативного акта либо отдельных его положений соответствующими Конституции Российской Федерации в данном Конституционном Судом Российской Федерации истолковании вытекает необходимость устранения пробела или противоречий в правовом регулировании, и федеральному законодателю надлежит исходя из требований Конституции Российской Федерации и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации внести соответствующие изменения в нормативные правовые акты Российской Федерации, в том числе в 2017 году – 16 постановлений, за истекший период 2018 года – 16 постановлений.

За период с 1992 года исполнено 201 постановление Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе в 2017 году – 22 постановления, за истекший период 2018 года – 9 постановлений (приложение № 1).

По состоянию на 20 августа 2018 г. требуют выполнения 35 постановлений Конституционного Суда Российской Федерации. Из них по 17 постановлениям соответствующие законопроекты внесены Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) либо поддержаны проекты федеральных законов, разработанные иными субъектами права законодательной инициативы (приложение № 2).

Федеральными органами исполнительной власти ведется работа по реализации 18 постановлений Конституционного Суда Российской Федерации (приложение № 3).

## **Мониторинг выполнения постановлений Европейского Суда по правам человека**

В соответствии с Указом № 657 Минюстом России в 2017 году продолжено осуществление мониторинга правоприменения в целях выполнения постановлений Европейского Суда по правам человека (далее – Европейский Суд), в связи с которыми необходимы принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

В период с 1 января 2017 г. по 15 июля 2018 г. завершена работа по совершенствованию законодательства Российской Федерации в связи с постановлениями от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации» (Anchugov and Gladkov v. Russia), жалобы № 11157/04, № 15162/05, от 30 июня 2015 г. по делу «Хорошенко против Российской Федерации»

(Khoroshenko v. Russia), жалоба № 41418/04 (приложение № 4).

В связи с рядом постановлений Европейского Суда в настоящее время продолжается работа по внесению изменений в законодательство Российской Федерации (приложение № 5).

На рассмотрении в Государственной Думе находятся 6 законопроектов, разработанных с учетом выводов Европейского Суда, указанных в ряде постановлений, объединенных в группу дел «Гарабаев» (Garabayev); в постановлении от 19 февраля 2013 г. по делу «Ефимова против Российской Федерации» (Yefimova v. Russia), жалоба № 39786/09; в постановлениях, объединенных в группы дел «Ракевич» (Rakevich), «Царенко» (Tsarenko), «Гладышева» (Gladysheva); в постановлении от 18 июня 2015 г. по делу «Яиков против Российской Федерации» (Yaikov v. Russia), жалоба № 39317/05.

В настоящее время федеральные органы исполнительной власти продолжают работу по подготовке проектов нормативных правовых актов в рамках исполнения пилотного постановления от 10 января 2012 г. по делу «Ананьев и другие против Российской Федерации» (Ananyev and Others v. Russia), жалобы № 42525/07, № 60800/08; постановлений, объединенных в группу дел «Ким» (Kim); постановлений от 18 сентября 2014 г. по делу «Аванесян против Российской Федерации» (Avanesyan v. Russia), жалоба № 41152/06; от 16 июля 2015 г. по делу «Назаренко против Российской Федерации» (Nazarenko v. Russia), жалоба № 39438/13; от 4 декабря 2015 г. по делу «Роман Захаров против Российской Федерации» (Roman Zakharov v. Russia), жалоба № 47143/06.

В целях дальнейшей реализации предложений по реформированию законодательства в рамках исполнения решений Европейского Суда (доклады Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2013 – 2016 годы) предлагается продолжить работу:

Минюста России, МВД России, ФСИН России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации – по проработке вопроса о соответствии федеральных законов и иных нормативных правовых актов, а также мер, принятых в рамках исполнения постановлений, объединенных в подгруппу дел «Гулиев» (Guliyev) группы дел «Калашников», стандартам Европейского комитета по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, отраженным в подготовленном им Сборнике практики по транспортировке заключенных<sup>2</sup> (пункт 3 приложения № 5, приложение № 11);

Минюста России, МВД России, ФСИН России с участием Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации – по проработке вопроса о достаточности принятых российскими властями мер по обеспечению участия лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, в судебных заседаниях по рассмотре-

<sup>2</sup> Опубликован на официальном сайте Европейского комитета по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания 22 июня 2018 г. (документ СРТ/Inf(2018)24).

нию их гражданских исков, в контексте правовых позиций Европейского Суда, изложенных в постановлениях, объединенных в группу дел «Евдокимов» (Yevdokimov) (пункт 7 приложения № 5, приложение № 11);

Минюста России, Минфина России, МВД России, ФССП России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации – по дальнейшей проработке основных подходов к решению вопроса, касающегося установления оснований и порядка возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) суда (судьи), а также определения подведомственности и подсудности соответствующих дел в целях реализации постановления от 13 декабря 2011 г. по делу «Васильев и Ковтун против Российской Федерации» (Vasilyev and Kovtun v. Russia), жалоба № 13703/04 (пункт 10 приложения № 5, приложение № 11);

Минпросвещения России, Минюста России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации – по подготовке в рамках работы над проектом федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты прав детей» дополнений в части закрепления возможности восстановления усыновителей в правах в связи с изменением обстоятельств, которые послужили основанием для отмены усыновления в целях реализации постановления от 18 апреля 2013 г. по делу «Агеевы против Российской Федерации» (Ageyevy v. Russia), жалоба № 7075/10 (пункт 14 приложения № 5);

Минюста России, МВД России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации – по дополнительной проработке вопроса о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» в части установления возможности предоставления бесплатной юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в случаях, когда обусловленная привлечением к такой ответственности степень реального вторжения в конституционные права и свободы данного лица сопоставима с мерами уголовно-правового воздействия (исходя в том числе из характера деяния, в котором обвиняется привлекаемое к административной ответственности лицо, характера и степени суровости возможного наказания, имущественного положения лица и интересов правосудия) в целях реализации постановления от 19 ноября 2015 г. по делу «Михайлова против Российской Федерации» (Mikhailova v. Russia), жалоба № 46998/08 (пункт 18 приложения № 5, приложение № 11);

Роспотребнадзора, МВД России, Минюста России, Минздрава России, ФМБА во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации – по дополнительной проработке вопроса о необходимости распространения сферы действия норм Федерального закона от 30 декабря 2015 г. № 438-ФЗ «О внесении изменений в отдель-

ные законодательные акты Российской Федерации в части права иностранных граждан и лиц без гражданства, страдающих заболеванием, вызываемым вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекцией), на пребывание и проживание в Российской Федерации» на лиц, в отношении которых решения о нежелательности пребывания, отказе в предоставлении вида на жительство или депортации по мотиву их ВИЧ-положительного статуса были приняты до вступления в силу данного Федерального закона и остались неисполненными, с введением нормы о том, что соответствующие решения могут быть отменены судом или уполномоченным органом исполнительной власти по заявлению лиц, в отношении которых они были вынесены в целях реализации постановления от 15 марта 2016 г. по делу «Новрук и другие против Российской Федерации» (Novruk and Others v. Russia), жалобы № 31039/11, № 48511/11, № 76810/12, № 14618/13, № 13817/14 (пункт 20 приложения № 5, приложение № 11);

Минюста России, МВД России, Минпросвещения России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации – по дополнительной проработке вопроса о необходимости внесения изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в части закрепления дополнительных процессуальных гарантий (по крайней мере, в том объеме, который предусмотрен для несовершеннолетних подозреваемых и обвиняемых) для лиц, которые не достигли возраста уголовной ответственности и в отношении которых:

осуществляются проверки и задержания в связи с сообщением о совершении ими преступлений;

принимаются решения о помещении их в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей и специальные учебно-воспитательные учреждения открытого и закрытого типа (не в связи с избранием меры пресечения в рамках расследования уголовного дела, а по другим основаниям) в целях реализации постановления от 23 марта 2016 г. по делу «Блохин против Российской Федерации» (Blokhin v. Russia), жалоба № 47152/06 (пункт 21 приложения № 5, приложение № 11);

Минюста России, МВД России, МЧС России, Минобороны России, ФССП России, ФСБ России, Минздрава России, Минприроды России, Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Минсельхоза России, Минтранса России, Минтруда России, ФНС России, ФТС России, Росреестра, Минэнерго России, Роспотребнадзора во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации – по дополнительной проработке основных подходов к решению вопроса о создании механизма, который обеспечит достаточные гарантии беспристрастности судов, рассматривающих дела об административных правонарушениях путем включения стороны

обвинения (представителя прокуратуры или других государственных органов) в процессы с устными слушаниями или принятия иных надлежащих мер в целях реализации постановления от 20 сентября 2016 г. по делу «Карелин против Российской Федерации» (Karelin v. Russia), жалоба № 926/08 (пункт 22 приложения № 5, приложение № 11).

По результатам мониторинга правоприменения за 2017 год предлагается организовать работу:

Минюста России, МВД России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации – по вопросу о достаточности принятых российскими властями мер в контексте выявленных Европейским Судом в постановлениях, объединенных в группу дел «Лашманкин» (Lashmankin), недостатков законодательства и правоприменительной практики (пункт 8 приложения № 5, приложение № 11);

Минюста России, МВД России, ФСБ России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации – по проработке вопроса о необходимости внесения изменений в законодательство и (или) правоприменительную практику в части совершенствования процедуры обжалования иностранными гражданами и лицами без гражданства решений о нежелательности пребывания в Российской Федерации либо о неразрешении въезда в страну, принятых по мотиву обеспечения национальной безопасности, в целях реализации постановлений, объединенных в группу дел «Лю» (Liu) (пункт 9 приложения № 5, приложение № 11);

Минюста России, МВД России, ФСБ России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Следственным комитетом Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации – по проработке вопроса о дополнении Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (часть пятая статьи 108, часть третья статьи 210, статья 247, глава 12 и др.) нормами о незамедлительном доставлении в суд задержанного лица, в отношении которого ранее было вынесено судебное постановление о заочном заключении под стражу в целях реализации постановления от 31 января 2017 г. по делу «Вахитов и другие против Российской Федерации» (Vakhitov and Others v. Russia), жалобы № 18232/11, № 42945/11, № 31596/14 (пункт 23 приложения № 5, приложение № 11);

Минюста России, МВД России, ФССП России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации – по проработке вопроса о необходимости внесения изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в федеральные законы от 19 февраля 1993 г. № 4528-I «О беженцах», от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в том числе в части:

закрепления положений, прямо предусматривающих автоматическое приостановление исполнения решений об экстрадиции, депортации или администра-

тивном выдворении лица, подавшего заявление о предоставлении временного убежища или статуса беженца до принятия решения по данному заявлению, а в случае обжалования такого решения – до принятия судом окончательного решения по соответствующей жалобе;

расширения предусмотренной статьей 1 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-I «О беженцах» понятия «беженец» в целях создания возможности предоставления статуса беженца лицу, которое опасается возвращения в страну своей гражданской принадлежности в силу реального риска быть подвергнутым пыткам или иному жестокому обращению в целях реализации постановления от 14 февраля 2017 г. по делу «Алланазарова против Российской Федерации» (Allanazarova v. Russia), жалоба № 46721/15 (пункт 24 приложения № 5, приложение № 11).

## **Мониторинг правоприменения по отраслям законодательства Российской Федерации**

В результате осуществления мониторинга правоприменения установлено, что во исполнение федеральных законов в большинстве случаев приняты указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

В 2017 году и первом полугодии 2018 года по результатам изучения правоприменительной практики федеральными органами исполнительной власти оперативно разрабатывались проекты нормативных правовых актов в целях совершенствования законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики.

За указанный период принято 578 нормативных правовых актов (приложение № 6). Наиболее динамично развивалось законодательство Российской Федерации в сфере противодействия коррупции, безопасности функционирования организаций оборонно-промышленного, ядерного, химического, топливно-энергетического комплексов страны, объектов жизнеобеспечения населения, транспортной инфраструктуры, других критически важных и потенциально опасных объектов.

Кроме того, продолжается работа по подготовке (сопровождению при рассмотрении палатами Федерального Собрания Российской Федерации) 29 нормативных правовых актов, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики (приложения № 9, 10).

## **Противодействие коррупции**

В соответствии с пунктом 1 плана мониторинга Минюстом России, МВД России, ФСБ России, Росфинмониторингом, Минтрудом России, Минфином России, иными федеральными органами исполнительной власти (в рамках компетенции), высшими исполнительными

органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Трудового кодекса Российской Федерации, федеральных законов от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ), от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее – Федеральный закон № 230-ФЗ), от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 12 федеральных законов, а также 381 подзаконный нормативный правовой акт (приложение № 6).

Вместе с тем при анализе правоприменительной практики по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано одно положение Указа Президента Российской Федерации от 14 ноября 2017 г. № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (приложение № 7).

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

По результатам мониторинга выявлена необходимость унификации срока и порядка привлечения к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения.

В целях решения данного вопроса приняты федеральные законы от 3 августа 2018 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции» и от 3 августа 2018 г. № 304-ФЗ «О внесении изменения в статью 193 Трудового кодекса Российской Федерации».

Указанными законами установлен единый срок давности для применения дисциплинарных взысканий за нарушение запретов, ограничений, неисполнение обязанностей, установленных законодательством Рос-

сийской Федерации о противодействии коррупции, а также упрощенный порядок привлечения государственных и муниципальных служащих, работников государственных корпораций (компаний), государственных внебюджетных фондов, организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, к дисциплинарной ответственности (за исключением увольнения в связи с утратой доверия) в случае признания ими факта совершения правонарушения. Кроме того, вводится контроль за расходами лица, замещавшего (занимавшего) одну из должностей, указанных в статье 2 Федерального закона № 230-ФЗ, а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, который будет осуществляться прокурором.

В соответствии с абзацем первым части 1 статьи 4 Федерального закона № 230-ФЗ основанием для принятия решения об осуществлении контроля за расходами лица, замещающего (занимающего) одну из должностей, указанных в пункте 1 части 1 статьи 2 Федерального закона № 230-ФЗ, а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей является достаточная информация о том, что данным лицом, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми в течение отчетного периода совершены сделки (совершена сделка) по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) на общую сумму, превышающую общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду. Указанная информация в письменной форме может быть представлена в том числе работниками (сотрудниками) подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений и должностными лицами государственных органов.

По информации ряда федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в правоприменительной практике имеет место неопределенность понятия «достаточная информация», так как в законодательстве не установлены критерии, которые могут быть использованы для признания информации таковой, а также не определены условия, являющиеся основанием для осуществления указанного контроля.

В целях обеспечения единообразия в правоприменительной практике планируется поручить Минтруду России с участием федеральных органов исполнительной власти внести в Правительство Российской Федерации предложения о необходимости конкретизации в законодательстве Российской Федерации понятия «достаточная информация» (в рамках осуществления проверок за расходами лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам) (приложение № 11).

Лица, замещающие должности, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (су-

пруга) и несовершеннолетних детей, могут безвозмездно пользоваться автомобилями, воздушными, морскими судами, предоставленными им третьими лицами. В настоящее время транспортные средства, находящиеся в пользовании, в отличие от недвижимого имущества не отражаются в сведениях об обязательствах имущественного характера, представляемых в кадровые подразделения федерального государственного органа, иного органа или организации.

В целях выявления возможного конфликта интересов предлагается в Указе Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 г. № 460 «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» предусмотреть представление лицами, претендующими на замещение должностей и замещающими должности, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, сведений о транспортных средствах, находящихся в их пользовании.

Данное предложение планируется рассмотреть в рамках исполнения подпункта «г» пункта 17 Национального плана противодействия коррупции на 2018 – 2020 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378, о корректировке объема сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также об оптимизации правил хранения (приобщения к личному делу) указанных сведений (приложение № 11).

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю соответствия нормативного правового акта Российской Федерации международным обязательствам Российской Федерации (подпункт «д» пункта 8 методики) выявлено следующее.

Имеются различия между определением предмета подкупа в российском уголовном законодательстве и в Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, подписанной от имени Российской Федерации в г. Страсбурге 27 января 1999 г. и ратифицированной Федеральным законом от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» (далее - Конвенция), в которой подкуп определяется как неправомерное преимущество и может быть материальным (имеющим денежную оценку) и нематериальным (не имеющим денежной оценки).

Рекомендация iv Группы государств против коррупции (ГРЕКО), осуществляющей мониторинг выполнения договаривающимися сторонами Конвенции, данная Российской Федерации по итогам третьего раунда оценки национального законодательства по теме «Криминализация преступных деяний», касается расширения сферы действия положений о взяточничестве Уголовного кодекса Российской Федерации с тем, чтобы они

однозначно охватывали любую форму неправомерного преимущества, в том числе любые преимущества нематериального характера, независимо от того, имеют ли они поддающуюся оценке рыночную стоимость или нет.

Одна из рекомендаций Группы государств против коррупции (ГРЕКО) (рекомендация ii) касается ратификации Дополнительного протокола к Конвенции, подписанного от имени Российской Федерации в г. Страсбурге 15 мая 2003 г. и предусматривающего установление уголовной ответственности за активный и пассивный подкуп национальных третейских судей (арбитров), а также за подкуп иностранных третейских судей (арбитров).

В соответствии с протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 14 февраля 2017 г. № 57 Минюстом России разработаны и внесены в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в части усиления ответственности за коррупцию», «О внесении изменений в статью 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части усиления ответственности за коррупцию», «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О противодействии коррупции», направленные на установление уголовной ответственности за предоставление (получение) выгод нематериального характера, а также за подкуп арбитров (третейских судей) (приложение № 9).

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

В соответствии с частью 3 статьи 8 Федерального закона № 273-ФЗ сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые гражданином, в случае непоступления гражданина на государственную или муниципальную службу, на работу в Центральный банк Российской Федерации, государственную корпорацию, публично-правовую компанию, Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, иную организацию, создаваемую Российской Федерацией на основании федерального закона, на работу в организацию, создаваемую для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, на должность руководителя государственного (муниципального) учреждения или на обучение в образовательную организацию высшего образования, находящуюся в ведении федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, в дальнейшем не могут быть использованы и подлежат уничтожению.

Вместе с тем согласно пункту 14 Положения о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 559,

в случае если гражданин или кандидат на должность, предусмотренную перечнем, представившие в кадровую службу федерального государственного органа справки о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также справки о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, не были назначены на должность государственной службы, такие справки возвращаются указанным лицам по их письменному заявлению вместе с другими документами.

В связи с этим планируется поручить Минтруд России подготовить проект указа Президента Российской Федерации о внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» в части приведения его в соответствие с Федеральным законом № 273-ФЗ (приложение № 11).

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

### **Оказание гражданам бесплатной юридической помощи**

В соответствии с пунктом 2 плана мониторинга Минюстом России, МВД России, Минфином России, ФНС России, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в части действия Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 324-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации приняты 4 подзаконных нормативных правовых акта (приложение № 6).

При изучении материалов правоприменения по показателю несоответствия нормативного правового акта Российской Федерации международным обязательствам Российской Федерации (подпункт «д» пункта 8 методики) установлено следующее.

В целях обеспечения присоединения Российской Федерации к Конвенции о международной системе взыскания алиментов в отношении детей и других членов семьи (заключена в г. Гааге 23 ноября 2007 г.) (далее – Конвенция) Минюстом России разработан проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» в связи с присоединением Российской Федерации к Конвенции

о международной системе взыскания алиментов в отношении детей и других членов семьи от 23 ноября 2007 г.» в части предоставления бесплатной юридической помощи гражданам, в том числе несовершеннолетним, и их законным представителям, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи в соответствии с Конвенцией (приложение № 9). Оказание бесплатной юридической помощи данным гражданам будет осуществляться в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи государственными юридическими бюро и (или) адвокатами.

В ходе проведения анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) установлено, что во исполнение пункта 7 статьи 11 Федерального закона № 324-ФЗ с целью обеспечения оказания гражданам квалифицированной юридической помощи Минюстом России разрабатывается проект приказа «Об установлении единых требований к качеству оказываемой гражданам бесплатной юридической помощи, а также обеспечении контроля за соблюдением лицами, оказывающими бесплатную юридическую помощь, норм профессиональной этики и установленных требований к качеству юридической помощи» (приложение № 8).

Одной из возможных форм оказания бесплатной юридической помощи в соответствии с Федеральным законом № 324-ФЗ является представительство интересов гражданина в судах, государственных органах, органах местного самоуправления и организациях. Как правило, для большинства таких случаев законодательством Российской Федерации предусмотрено обязательное наличие доверенности.

В настоящее время льготы на нотариальное удостоверение доверенностей установлены только в отношении инвалидов I и II группы, ветеранов Великой Отечественной войны, Героев Российской Федерации и Героев Советского Союза (статьи 333<sup>35</sup> и 333<sup>38</sup> Налогового кодекса Российской Федерации). Другим категориям граждан, имеющим право на получение бесплатной юридической помощи в соответствии с Федеральным законом № 324-ФЗ, данные льготы не предоставляются, что может ограничить их доступ к правосудию и лишить возможности защищать свои права и законные интересы.

С целью решения указанной проблемы Минюстом России разрабатывается проект федерального закона «О внесении изменения в статью 333<sup>38</sup> Налогового кодекса Российской Федерации», которым предусматривается освобождение всех категорий лиц, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, от уплаты государственной пошлины за нотариальное удостоверение доверенности (приложение № 9).

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

## **Безопасность функционирования организаций оборонно-промышленного, ядерного, химического, топливно-энергетического комплексов страны, объектов жизнеобеспечения населения, транспортной инфраструктуры, других критически важных и потенциально опасных объектов**

В соответствии с пунктом 3 плана мониторинга Росгвардией, МВД России, МЧС России, Минобороны России, Минюстом России, ФСБ России, Минздравом России, Минпромторгом России, Минстроем России, Минэнерго России, Минтранс России, Ространснадзором, Росавиацией, Росавтодором, Росжелдором, Росморречфлотом, Роспотребнадзором, Ростехнадзором с участием Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» проведен мониторинг правоприменения в части действия федеральных законов от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (далее – Федеральный закон № 16-ФЗ), от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» (далее – Федеральный закон № 256-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации приняты 12 федеральных законов, а также 72 подзаконных нормативных правовых актов (приложение № 6).

При анализе законодательства по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано 3 положения Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации, одно положение Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», 2 положения Федерального закона от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», одно положение Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», одно положение Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», 4 положения Федерального закона № 16-ФЗ, одно положение Федерального закона № 256-ФЗ (приложения № 7, 8).

В статье 15 Федерального закона от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к инфор-

мации о деятельности судов в Российской Федерации» установлены ограничения для опубликования текстов судебных актов, содержащих определенную информацию, к которым также относятся судебные акты, затрагивающие безопасность государства. В соответствии с Федеральным законом № 16-ФЗ целями обеспечения транспортной безопасности являются устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защита интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства. В настоящее время судебные акты, содержащие информацию о результатах нарушения законодательства о безопасности и функционировании критически важных и потенциально опасных объектов, публикуются судами<sup>3</sup>. Поэтому в целях обеспечения безопасности государства предлагается рекомендовать Верховному Суду Российской Федерации с участием заинтересованных государственных органов проработать вопрос о необходимости внесения изменений в Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» в части исключения размещения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» текстов судебных актов, содержащих информацию о нарушениях законодательства в сфере безопасности функционирования критически важных и потенциально опасных объектов.

По показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) выявлено следующее.

В целях реализации дополнительных мер и исключительных мероприятий по защите критически важных и потенциально опасных объектов от актов незаконного вмешательства в Государственную Думу направлены поправки к проекту федерального закона № 750871-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О транспортной безопасности», внесенному Правительством Российской Федерации (приложение № 9).

В частности, в поправках к проекту федерального закона № 750871-6 уточняются определения «зона транспортной безопасности», вводится понятие «зона безопасности», исключается обязательность категорирования транспортных средств, за исключением отдельных их видов (судов ледокольного флота, используемых для проводки по морским путям), предлагается наделить Правительство Российской Федерации полномочиями по установлению порядка и количества категорий объектов транспортной инфраструктуры. Кроме того, предусматривается обязательность соблюдения требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для транспортных средств по видам транспорта, для исполнения субъектами транспортной инфраструктуры и (или) перевозчиками, в том числе иностранных государств, осуществляющими перевозки из пункта отправления в пункт назначения, расположенные на территории Российской Федерации

<sup>3</sup> Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2016 г. № 305-АД16-14004 по делу № А40-5604/2016, решение Московского городского суда от 28 сентября 2017 г. по делу № 7-13471, постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 30 января 2018 г. № Ф03-5406/2017.

(каботаж), субъектами транспортной инфраструктуры и (или) перевозчиками иностранных государств, осуществляющих перевозки в Российскую Федерацию, из Российской Федерации, через территорию Российской Федерации, которые учитывают требования, предъявляемые положениями международных договоров Российской Федерации. Наряду с этим регулируются вопросы разработки паспорта обеспечения транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры и транспортного средства и плана обеспечения транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры и отдельных видов транспортных средств.

Статьей 20.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена ответственность за нарушение требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса. Субъектами, привлекаемыми к ответственности за нарушения, предусмотренные данной статьей, являются граждане и должностные лица. Практика применения указанной нормы показывает, что суды отказывают в привлечении к ответственности должностных лиц, поскольку последние не являются распорядителями финансовых средств субъекта топливно-энергетического комплекса, необходимых для выполнения обязательных требований.

Для решения данного вопроса планируется поручить Росгвардии с участием заинтересованных органов власти разработать проект федерального закона «О внесении изменений в статью 20.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части включения в состав субъектов административного правонарушения юридических лиц, владеющих и (или) использующих объекты топливно-энергетического комплекса и не выполняющих обязательные требования по обеспечению их безопасности) (приложение № 12).

По результатам анализа судебной практики, проведенного Санкт-Петербургским государственным университетом по показателю наличия (отсутствия) единообразной практики применения нормативных правовых актов (подпункт «о» пункта 8 методики), выявлено следующее.

В силу пункта 4 статьи 9 Федерального закона № 256-ФЗ для обеспечения физической защиты объекта топливно-энергетического комплекса могут привлекаться частные охранные организации в зависимости от категории объекта и в соответствии с паспортом безопасности объекта топливно-энергетического комплекса.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной (сыскающей) и частной охранной деятельности» (далее – постановление № 587) утвержден перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется.

В соответствии с пунктом 21 приложения № 1 к постановлению № 587 к объектам, на которые частная охранная деятельность не распространяется, относятся объекты электроэнергетики - гидроэлектростанции, государственные районные электростанции, тепловые электростанции, гидроаккумулирующие электростанции, электрические подстанции, геотермальные станции,

объекты передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике и сбыта электрической энергии, объекты нефтяной и нефтехимической промышленности, газовой и газохимической промышленности, отнесенные к опасным производственным объектам, за исключением объектов, которые предназначены для добычи, переработки, транспортирования, хранения продукции, поставляемой по государственному контракту, а также стратегических предприятий, стратегических акционерных обществ и их дочерних обществ.

Из указанной формулировки четко не следует, распространяется ли деятельность частных охранных предприятий на объекты электроэнергетики: отнесенные к опасным производственным объектам; не отнесенные к опасным производственным объектам; в отношении которых не проводилось категорирование и не оформлен паспорт безопасности; принадлежащие стратегическим предприятиям, стратегическим акционерным обществам и их дочерним обществам.

В связи с этим на сегодняшний день существуют следующие позиции судов по договорам возмездного оказания услуг, заключенным с частными охранными предприятиями, по поводу обеспечения физической защиты объектов топливно-энергетического комплекса:

1) признаются судами как нарушающие требования закона или иного акта;

2) признаются судами как действующие, а также признаются законными процедуры на право заключения таких договоров, если объекты электроэнергетики не относятся к категории опасных производственных объектов;

3) признаются судами как действующие, а также признаются законными процедуры на право заключения таких договоров, если объекты электроэнергетики относятся к категории опасных производственных объектов.

Для решения проблемы в правоприменении планируется поручить Минэнерго России совместно с Росгвардией внести в Правительство Российской Федерации предложения о необходимости внесения изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной (сыскающей) и частной охранной деятельности» (в части уточнения объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется) (приложение № 11).

Также предлагается рекомендовать Верховному Суду Российской Федерации обобщить практику применения Закона Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», Федерального закона № 256-ФЗ и постановления № 587.

## **Лекарственное обеспечение населения Российской Федерации**

В соответствии с пунктом 4 плана мониторинга Минздравом России, Роспатентом, иными федеральными органами исполнительной власти (в рамках компетенции), высшими исполнительными органами государ-

ственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального закона от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» (далее – Федеральный закон № 61-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 7 федеральных законов, а также 24 подзаконных нормативных правовых акта, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Федерального закона № 61-ФЗ (приложение № 6).

Вместе с тем при анализе правоприменительной практики по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы 3 положения Федерального закона № 61-ФЗ (приложения № 7, 8).

С 1 января 2017 г. в соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 286-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» Минздрав России осуществляет за счет средств федерального бюджета централизованные закупки лекарственных препаратов для лиц, инфицированных вирусом иммунодефицита человека, в том числе в сочетании с вирусами гепатитов В и С, а также лиц, больных туберкулезом с множественной лекарственной устойчивостью возбудителя, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов.

**Справочно:** В результате применения централизованных закупок лекарственных препаратов в 2017 году средняя стоимость лечения одного пациента, инфицированного вирусом иммунодефицита человека, в том числе в сочетании с вирусами гепатитов В и С, снижена практически вдвое (со 160 тыс. рублей до 84 тыс. рублей), что позволило увеличить число больных, которым была оказана медицинская помощь, с 39,5% до 46,1% общего числа лиц, зараженных вирусом иммунодефицита человека.

При изучении практики применения по показателю соответствия нормативного правового акта Российской Федерации международным обязательствам Российской Федерации (подпункт «д» пункта 8 методики) выявлено следующее.

В соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.) в рамках Евразийского экономического союза создается общий рынок лекарственных средств, основанный на принципах гармонизации и унификации требований, установленных законодательствами государств-членов, и принятия единых правил в сфере обращения лекарственных средств.

Во исполнение статьи 7 Соглашения о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках Евразийского экономического союза (заключено в г. Москве 23 декабря 2014 г.) решением Совета Евразийской экономической комиссии от 3 ноября 2016 г. № 78 утверждены правила регистрации и экспертизы лекарственных средств для медицинского применения, которые предусматривают для осуществления государственной регистрации лекарственных препаратов представление заявителем в регистрирующий орган копий действующих патентов на территории государств – членов Евразийского экономического союза в отношении регистрируемого лекарственного препарата, письменного подтверждения, что регистрация лекарственного препарата не нарушает прав третьих лиц на интеллектуальную собственность, а также копий действующего на территории государства-члена свидетельства о регистрации товарного знака.

Вместе с тем Федеральный закон № 61-ФЗ не предусматривает представление заявителем при подаче заявления указанных документов о государственной регистрации лекарственных средств.

В целях гармонизации законодательства Российской Федерации в сфере обращения лекарственных средств и защиты права на интеллектуальную собственность Минздравом России разрабатывается проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» в части представления заявителем для осуществления государственной регистрации лекарственного средства информации о существующей охране прав третьих лиц на интеллектуальную собственность (приложение № 9).

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

Для повышения доступности лекарственных препаратов, в том числе для маломобильных граждан, Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 285949-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части розничной торговли лекарственными препаратами дистанционным способом», которым предусмотрено закрепление права осуществления розничной торговли лекарственными препаратами, отпускаемыми без рецепта, дистанционным способом (приложение № 9).

В целях введения процедуры комплексной оценки лекарственного препарата в целях принятия решений о возможности его включения в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов Минздравом России внесен в Правительство Российской Федерации проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила формирования перечней лекарственных препаратов для медицинского применения и минимального ассортимента лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи», который закрепляет порядок проведения организациями, подведомственными Минздраву России, комплексной оценки

лекарственного препарата, включающей в себя анализ информации о его сравнительной клинической эффективности и безопасности для медицинского применения, оценку экономических последствий медицинского применения лекарственного препарата, изучение дополнительных последствий применения лекарственного препарата (приложение № 10).

По результатам анализа судебной практики, проведенного Санкт-Петербургским государственным университетом в части лекарственного обеспечения населения Российской Федерации, выявлено следующее.

В соответствии с Федеральным законом № 61-ФЗ решением вопросов взаимозаменяемости лекарственных средств занимается Минздрав России через своих экспертов. Вместе с тем право давать разъяснения по применению Правил определения взаимозаменяемости лекарственных препаратов для медицинского применения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2015 г. № 1154 «О порядке определения взаимозаменяемости лекарственных препаратов для медицинского применения», представлено Минздраву России и ФАС России, что, в свою очередь, приводит к противоречивым разъяснениям указанных органов.

К настоящему времени не сложилась единообразная судебная практика по категориям дел, связанных с антимонопольным регулированием закупок взаимозаменяемых лекарственных препаратов для медицинского применения. В частности, суды по-разному решают вопрос о правомочиях заказчика вводить дополнительные критерии в описании объекта закупок, которые ограничивают участие взаимозаменяемых лекарственных препаратов в закупках.

В ходе мониторинга установлена проблема обеспечения лиц, страдающих орфанными заболеваниями, лекарственными препаратами и специализированными продуктами лечебного питания, связанная с недостаточностью бюджетного финансирования, а также с отсутствием лекарственных препаратов в перечне жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов для медицинского применения<sup>4</sup>.

Помимо этого, требует решения вопрос государственной поддержки производства орфанных лекарств, предназначенных для диагностики, предупреждения и лечения орфанных заболеваний. Для решения указанных проблем Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 299-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» закреплены полномочия Минздрава России по организации обеспечения лекарственными препаратами лиц, больных отдельными редкими (орфанными) заболеваниями: гемолитико-уремический синдром, юношеский артрит с системным началом, мукополисахаридоз (типы I, II и VI).

Кроме того, Правительством Российской Федерации поручено заинтересованным федеральным органам исполнительной власти подготовить предложения по решению проблемы финансирования лечения орфан-

ных заболеваний на новой основе, включая совершенствование методики распределения средств и государственного регулирования цен на лекарственные препараты для лечения орфанных заболеваний, разработку стандартов медицинской помощи для орфанных заболеваний, а также расширение производства отечественных лекарственных препаратов для лечения указанных заболеваний.

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

## **Государственная система лицензирования пользования недрами**

В соответствии с пунктом 5 плана мониторинга Минприроды России, Роснедрами, иными федеральными органами исполнительной власти, высшими исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-I «О недрах» (далее – Закон № 2395-I), Федерального закона от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 7 федеральных законов, а также 12 подзаконных нормативных правовых актов (приложение № 6).

Вместе с тем при анализе правоприменительной практики по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы одно положение Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, одно положение Закона № 2395-I (приложения № 7, 8).

При анализе нормативных правовых актов по показателям наличия коррупциогенных факторов и использования норм, позволяющих расширительно толковать компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления (подпункты «е» и «н» пункта 8 методики), выявлена необходимость устранения правовой неопределенности норм части второй статьи 8, части третьей статьи 11, части восьмой статьи 13<sup>1</sup>, части второй статьи 18, части второй статьи 20, части четвертой статьи 21, части второй статьи 23 Закона № 2395-I, выражающейся в отсутствии или неопределенности условий или оснований принятия решения, диспозитивном установлении возможности совершения государственными органами действий в отношении граждан и организаций, а также употребления категорий оценочного характера.

<sup>4</sup> Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2016 г. № 2885-р.

По показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) выявлено, что в статье 20 Закона № 2395-І отсутствуют определения понятий «прекращение права пользования недрами», «приостановление права пользования недрами», «ограничение права пользования недрами».

В ходе анализа правоприменения отмечена проблема растущего числа несостоявшихся аукционов на право пользования участками недр по причине поступления одной заявки (более 10% общего числа проводимых аукционов). В то же время механизм предоставления участка недр единственному участнику торгов уже реализован в законодательстве о недрах для конкурсной формы, в связи с чем целесообразно применять аналогичный подход в отношении аукционной формы предоставления участков недр в пользование.

По результатам анализа по показателю наличия коллизий норм права (подпункт «з» пункта 8 методики) установлено, что Положение о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденное постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3314-І, не соответствует Закону № 2395-І в части сроков действия лицензий, регламентации случаев досрочного прекращения права пользования недрами, приостановления или ограничения возможности применения к правоотношениям, регулирующим вопросы предоставления земельных участков для проведения работ, связанных с использованием недрами, гражданского, земельного, лесного и водного законодательства.

В целях решения указанных вопросов Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 288750-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в части уточнения вопросов пользования недрами и использования единой терминологии» (приложение № 9).

Также при изучении правоприменительной практики выявлено несовершенство существующей процедуры безаукционного предоставления права пользования участками недр континентального шельфа Российской Федерации. Нередко на одни и те же участки недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации претендуют различные юридические лица. При этом законодательством Российской Федерации о недрах не установлен порядок разрешения таких спорных ситуаций. Указанное обстоятельство негативно сказывается на освоении недр континентального шельфа Российской Федерации.

В целях совершенствования порядка предоставления права пользования участками недр континентального шельфа Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 441060-7 «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» в части исключения безаукционного порядка предоставления в пользование участков недр континентального шельфа Российской Федерации» (приложение № 9).

Подпунктом 3 пункта 4 Порядка подготовки, рассмотрения, согласования перечней участков недр местного значения или отказа в согласовании таких перечней, утвержденного приказом Роснедр от 15 июня 2012 г. № 687 (зарегистрирован Минюстом России 20 июля 2012 г. № 24960), предусмотрена необходимость включения сведений о ресурсах и (или) запасах общераспространенного полезного ископаемого, содержащегося в границах участка недр, в перечень участков недр местного значения. При этом в настоящее время отсутствует нормативно-правовая база по вопросу организации и учета прогнозных ресурсов полезных ископаемых.

Для урегулирования данного вопроса Минприроды России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» в части закрепления порядка оценки прогнозных ресурсов полезных ископаемых, апробации и учета ее результатов» (приложение № 9).

По результатам анализа судебной практики, проведенного Санкт-Петербургским государственным университетом, по показателю наличия (отсутствия) единой практики применения правовых актов (подпункт «о» пункта 8 методики) отмечено, что в настоящее время в законодательстве Российской Федерации о недропользовании не определена правовая природа перехода права пользования недрами (публично-правовая или гражданско-правовая), что порождает противоречивость судебной практики в части определения норм, подлежащих применению к данным правоотношениям. Выработка единого подхода в данном вопросе важна с точки зрения налоговых последствий для передающей и принимающей компаний, расчета рисков в случаях признания перехода возмездным (безвозмездным) и нахождения оптимального механизма перехода права пользования недрами и переоформления лицензии.

В связи с этим планируется поручить Минприроды России совместно с Минфином России внести в Правительство Российской Федерации предложения о необходимости изменения законодательства Российской Федерации в сфере перехода права пользования недрами с учетом существующих различий в судебной практике (приложение № 11).

## **Обращение с отходами производства и потребления**

В соответствии с пунктом 6 плана мониторинга Минприроды России, Росприроднадзором, Минпромторгом России, Минстроем России, ФАС России, высшими исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Жилищного кодекса Российской Федерации, федеральных законов от 26 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон № 89-ФЗ), от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 2 федеральных закона и 9 подзаконных нормативных правовых актов (приложение № 6).

В частности, Федеральным законом от 31 декабря 2017 г. № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлены новые полномочия Российской Федерации в области обращения с отходами, конкретизированы полномочия органов местного самоуправления в области обращения с твердыми коммунальными отходами, предусмотрены дополнительные требования к территориальным схемам обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными, к местам (площадкам) накопления отходов, уточнен порядок определения тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами, закреплена обязанность собственников твердых коммунальных отходов и операторов заключать с региональным оператором договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Вместе с тем при анализе правоприменительной практики по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы 12 положений Федерального закона № 89-ФЗ, одно положение Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», одно положение Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (приложения № 7, 8).

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

Существующая редакция статьи 8.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не учитывает аспекты нового регулирования в области обращения с твердыми коммунальными отходами и устанавливает общий состав административного правонарушения по несоблюдению экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления и единые размеры штрафов вне зависимости от значимости административного правонарушения.

В связи с этим Министром России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», вводящий в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях специальную норму, предусматривающую ответственность за несоблюдение законодательства в области обращения с твердыми коммунальными отходами (приложение № 9).

Выявлен правовой пробел в части определения лица, ответственного за установку и содержание контейнеров и бункеров, а также за уборку мест накопления и погрузки твердых коммунальных отходов, в связи с чем Министром России внесен Правительство Российской

Федерации проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в отдельные акты Правительства Российской Федерации», предусматривающий возложение ответственности за установку и содержание контейнеров и бункеров, а также за уборку мест накопления и погрузки твердых коммунальных отходов на регионального оператора и включение в единый тариф на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами затрат регионального оператора на указанные мероприятия (приложение № 10).

При изучении практики применения по показателю коллизии норм права (подпункт «з» пункта 8 методики) выявлено следующее.

Санитарные правила по определению класса опасности токсичных отходов производства и потребления СП 2.1.7.1386-03, утвержденные Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 16 июня 2003 г., разработанные во исполнение Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (пункт 1 статьи 22), устанавливают критерии и четыре класса опасности отходов по отношению к санитарно-эпидемиологическому благополучию человека.

В то же время приказом Минприроды России от 4 декабря 2014 г. № 536 «Об утверждении Критериев отнесения отходов к I – V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду» (зарегистрирован Минюстом России 29 декабря 2015 г., № 40330), принятым в целях реализации статьи 4<sup>1</sup> Федерального закона № 89-ФЗ, отходы производства и потребления отнесены к I – V классам опасности по критериям и степени негативного воздействия на окружающую среду.

Таким образом, одни критерии применяются при определении степени опасности воздействия отходов на здоровье человека, другие – на природную среду, и эти критерии не подменяют друг друга. Однако в целях совершенствования системы обращения с отходами целесообразно разработать единую методологию, показатели, критерии и методы определения реальной и потенциальной опасности отходов с созданием единого нормативного документа, учитывающего влияние отходов как на здоровье человека и среду его обитания, так и на окружающую среду.

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

### **Комплектование Национального фондохранилища отечественных печатных изданий, а также обязательного экземпляра аудиовизуальной продукции**

В соответствии с пунктом 7 плана мониторинга Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Роспечатью,

Минкультуры России с участием федеральных государственных унитарных предприятий «Информационное телеграфное агентство России (ИТАР-ТАСС)», «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания» проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» (далее - Федеральный закон № 77-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации приняты 3 подзаконных нормативных правовых акта, необходимость принятия которых связана с реализацией Федерального закона № 77-ФЗ (приложение № 6).

При анализе правоприменительной практики по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы два положения Федерального закона № 77-ФЗ (приложения № 7, 8).

В условиях цифровой экономики и с учетом развития информационных технологий требуется пересмотр положений Федерального закона № 77-ФЗ.

В настоящее время Федеральным законом № 77-ФЗ не установлены требования к форме и формату предоставления обязательного экземпляра документов (фонопродукции, фотодокументов, алгоритмов и программ), не определены сроки предоставления обязательного экземпляра документов для игровых, анимационных, научно-популярных фильмов, программ для электронных вычислительных машин и баз данных, официальных документов, фотодокументов, патентных документов и др.).

В то же время установленные Федеральным законом № 77-ФЗ требования к форме предоставления фильмов (в виде позитивной копии) устарели и практически не используются на практике производителями фильмов, что несет для них дополнительную финансовую нагрузку, связанную с переводом фильма на требуемый носитель.

Для урегулирования указанных вопросов предлагается наделить полномочиями по утверждению форм, форматов и сроков предоставления обязательного экземпляра документов компетентные федеральные органы исполнительной власти. Представляется также необходимым внедрение дифференцированного подхода к сбору печатной и издательской продукции разного вида в электронной форме.

Кроме того, требует решения вопрос комплектования фондохранилища обязательного экземпляра документов печатных изданий в электронной форме в полном объеме.

**Справочно:** По информации Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Российской государственной библиотеки, федерального государственного унитарного предпри-

*ятия «Информационное телеграфное агентство России (ИТАР-ТАСС)» на хранение получателям обязательного экземпляра документов поступают в электронной форме от 5 до 20% общего числа печатных изданий.*

При изучении практики правоприменения по показателю наличия единой понятийно-терминологической системы в нормативных правовых актах (подпункт «б» пункта 10 методики) выявлено, что понятийный аппарат, используемый в Федеральном законе № 77-ФЗ, не соответствует Гражданскому кодексу Российской Федерации (часть 4), Федеральному закону от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» и другим нормативным правовым актам.

Для решения вышеуказанных вопросов планируется поручить Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации с участием заинтересованных органов разработать проект федерального закона в части совершенствования деятельности по формированию национального фондохранилища обязательного экземпляра документов с учетом развития информационных технологий (приложение № 12).

По результатам анализа подзаконных актов, принятых во исполнение Федерального закона № 77-ФЗ, выявлено, что постановления Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 г. № 859 «Об обязательном экземпляре изданий», от 3 декабря 2002 г. № 860 «Об утверждении Правил распределения обязательного бесплатного экземпляра, состоящего из комбинированных документов, а также обязательного экземпляра, содержащего аналогичную, зафиксированную на различных носителях информацию» не соответствуют Федеральному закону № 77-ФЗ в части понятийного аппарата «обязательный платный (бесплатный) экземпляр». В целях приведения постановлений Правительства Российской Федерации в соответствие с Федеральным законом № 77-ФЗ предлагается поручить Минкультуры России, Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации разработать соответствующие проекты постановлений Правительства Российской Федерации о внесении изменений в указанные акты (приложение № 11).

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

## **Государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники**

В соответствии с пунктом 8 плана мониторинга Минсельхозом России, МВД России, Росстандартом, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Кодекса Российской Федерации об административных право-

нарушениях, постановления Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 13 декабря 1993 г. № 1291 «О государственном надзоре за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации», а также иных подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации приняты 3 федеральных закона и 4 подзаконных нормативных правовых акта (приложение № 6).

При анализе правоприменительной практики по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано одно положение постановления Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 351 «О внесении изменений в Правила допуска к управлению самоходными машинами и выдачи удостоверений тракториста-машиниста (тракториста)» (приложение № 8).

В ходе проведения анализа правоприменительной практики по показателю наличия (отсутствия) единообразной практики применения нормативных правовых актов (подпункт «о» пункта 8 методики) установлено следующее.

В настоящее время статья 9.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает административную ответственность за нарушение правил или норм эксплуатации тракторов, самоходных, дорожно-строительных и иных машин и оборудования (далее – самоходные машины). Ответственность за конкретные нарушения правил и норм эксплуатации самоходных машин установлена также и другими статьями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (в частности, статьи 8.22, 8.23, 12.2, части 1 - 3 статьи 12.3, часть 1 статьи 12.4, части 1 - 3 статьи 12.5, статьи 12.6, 12.7, части 1 - 3 статьи 12.31, статьи 12.32, 12.37). При этом органы, осуществляющие региональный государственный надзор в области технического состояния самоходных машин и других видов техники, уполномочены рассматривать дела или составлять протоколы об административных правонарушениях только по некоторым из указанных статей. На практике отсутствие в статье 9.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях указания на конкретные правила и нормы эксплуатации, несоблюдение которых образует состав правонарушения, предусмотренного данной статьей, влечет квалификацию административного правонарушения и назначение административного наказания не исходя из тяжести совершенного правонарушения, а в зависимости от того, должностное лицо какого уполномоченного органа выявило нарушение правил и норм эксплуатации самоходных машин.

Для обеспечения единообразной практики применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях планируется поручить

Минсельхозу России разработать проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части конкретизации состава правонарушения, предусмотренного статьей 9.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также полномочий органов, осуществляющих региональный государственный надзор в области технического состояния самоходных машин и других видов техники) (приложение № 12).

При изучении практики применения по показателю соответствия нормативного правового акта Российской Федерации международным обязательствам Российской Федерации (подпункт «д» пункта 8 методики) выявлено следующее.

Технический регламент Таможенного союза «О безопасности машин и оборудования» (ТР ТС 010/2011), утвержденный решением Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 823 (далее – ТР ТС 010/2011), разработан с целью установления на единой таможенной территории Таможенного союза единых обязательных для применения и исполнения требований к машинам и (или) оборудованию, в том числе при эксплуатации машин и (или) оборудования, выпускаемых в обращение на единой таможенной территории Таможенного союза.

Вместе с тем постановлением Правительства Российской Федерации от 13 мая 2013 г. № 407 «Об уполномоченных органах Российской Федерации по обеспечению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Таможенного союза» органы государственного технического надзора не уполномочены на осуществление контроля (надзора) за соблюдением требований ТР ТС 010/2011.

В связи с этим планируется поручить Минсельхозу России разработать проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации «Об уполномоченных органах Российской Федерации по обеспечению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Таможенного союза» в части наделения органов государственного технического надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники полномочиями на осуществление контроля (надзора) за соблюдением требований Технического регламента Таможенного союза «О безопасности машин и оборудования» (ТР ТС 010/2011)» (приложение № 11).

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

Согласно Федеральному закону от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (пункт 1 части 2 статьи 8) в перечень лицензионных требований с учетом особенностей осуществления лицензируемого вида деятельности могут быть включены требования о наличии у соискателя лицензии и лицензиата технических средств, оборудования и технической документации, принадлежащих им на праве собственности или ином законном основании, соответ-

ствующих установленным требованиям и необходимых для выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности.

В настоящее время Положение о государственном надзоре за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации, утвержденное постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 13 декабря 1993 г. № 1291, предусматривает выдачу органами государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники учебным учреждениям обязательных свидетельств о соответствии требованиям оборудования и оснащенности образовательного процесса для рассмотрения вопроса соответствующими органами об аккредитации и выдаче указанным учреждениям лицензий на право подготовки трактористов и машинистов самоходных машин. За выдачу указанного документа взимается государственная пошлина (подпункт 47 пункта 1 статьи 333<sup>33</sup> Налогового кодекса Российской Федерации).

Вместе с тем в Положении о лицензировании образовательной деятельности, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2013 г. № 966, норма о наличии указанного документа для получения лицензии на осуществление подготовки трактористов и машинистов самоходных машин отсутствует.

В связи с этим планируется поручить Минсельхозу России разработать проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Положение о лицензировании образовательной деятельности, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2013 г. № 966» (в части включения в перечень лицензионных требований, предъявляемых к соискателю лицензии на осуществление образовательной деятельности, наличия свидетельства о соответствии требованиям оборудования и оснащенности образовательного процесса для рассмотрения вопроса соответствующими органами об аккредитации и выдаче указанным организациям лицензий на право подготовки трактористов и машинистов самоходных машин) (приложение № 11).

В настоящее время законодательством Российской Федерации не установлены ограничения на применение исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий в рамках реализации основных программ профессионального обучения, что на практике ведет к профессиональному обучению трактористов и машинистов самоходных машин исключительно дистанционным способом.

В целях решения вопроса о недопущении профессионального обучения трактористов и машинистов самоходных машин исключительно электронным и дистанционным способом планируется поручить Минсельхозу России внести в Правительство Российской Федерации предложения о необходимости внесения изменений в законодательство Российской Федерации в части установления ограничения на применение исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий для профессионального

обучения трактористов и машинистов самоходных машин (приложение № 11).

В ходе проведения анализа правоприменительной практики по показателю коллизии норм права (подпункт «з» пункта 8 методики) установлено следующее.

Положение о государственном надзоре за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации, утвержденное постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 13 декабря 1993 г. № 1291, в части проведения государственного технического осмотра, регистрации залога самоходных машин, взимания сборов за выдачу и замену государственных регистрационных знаков и паспортов на машины, удостоверений тракториста-машиниста (тракториста), временных удостоверений на право управления самоходными машинами, свидетельств о регистрации залога машины (машин) и другой специальной продукции, а также в части указания на учебные учреждения, на упраздненные в настоящее время органы Госгортехнадзора России, Главгосэнергонадзора России противоречит статье 339<sup>1</sup> Гражданского кодекса Российской Федерации, подпунктам 36 - 43, 47 пункта 1 статьи 333<sup>33</sup> Налогового кодекса Российской Федерации, федеральным законам от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», Указу Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти», постановлению Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2013 г. № 1013 «О техническом осмотре самоходных машин и других видов техники, зарегистрированных органами, осуществляющими государственный надзор за их техническим состоянием».

Для решения данного вопроса планируется поручить Минсельхозу России разработать проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Положение о государственном надзоре за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации, утвержденное постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 13 декабря 1993 г. № 1291» (приложение № 11).

Правила государственной регистрации тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним органами государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации (гостехнадзора), утвержденные Минсельхозпродом России 16 января 1995 г. (зарегистрированы Минюстом России 27 января 1995 г., № 785) (далее – Правила государственной регистрации самоходных машин), в части уплаты налога с владельцев транспортных средств, проведения государственного технического осмотра с выдачей талонов (допусков на эксплуатацию) о его прохождении противоречат Налоговому кодексу Российской Федерации, Федеральному закону от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в от-

дельные законодательные акты Российской Федерации», которыми не установлен налог с владельцев транспортных средств, предусмотрено проведение технического осмотра транспортных средств с выдачей свидетельства о прохождении технического осмотра либо акта технического осмотра. Кроме того, пункты 1.8, 2.8.3. Правил государственной регистрации самоходных машин об осуществлении юридическими лицами торговли самоходными машинами на основании лицензии и выдаче справок-счетов юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим торговлю транспортными средствами, не соответствуют статье 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и постановлению Правительства Российской Федерации от 26 июля 2008 г. № 562 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации по вопросам государственной регистрации автомототранспортных средств и прицепов к ним».

Абзацем вторым пункта 3 постановления Правительства Российской Федерации от 12 августа 1994 г. № 938 «О государственной регистрации автомототранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации» установлено, что юридические и физические лица, за которыми зарегистрированы транспортные средства, обязаны снять транспортные средства с учета в подразделениях Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России, или в военных автомобильных инспекциях (автомобильных службах), или в органах гостехнадзора, в которых они зарегистрированы, в случае изменения места регистрации, утилизации (списания) транспортных средств либо при прекращении права собственности на транспортные средства в предусмотренном законодательством Российской Федерации порядке. Такая формулировка приводит к проблемам правоприменения в части снятия с учета транспортных средств в случае изъятия техники по решению суда или ликвидации юридического лица.

В связи с этим Минсельхозом России разрабатывается проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке государственной регистрации самоходных машин и прицепов к ним», а также проект приказа Минсельхоза России, предусматривающий признание утратившими силу Правил государственной регистрации самоходных машин (приложение № 10).

В настоящее время Гражданским кодексом Российской Федерации (статья 339<sup>1</sup>) не предусмотрена государственная регистрация залога самоходных машин. В связи с этим Минсельхозом России разработан проект приказа о признании утратившими силу Правил регистрации залога тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним, регистрируемых органами государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации (гостехнадзора), утвержденных Минсельхозпродом России 29 сентября 1995 г.» (приложение № 10).

Пункты 3, 5 Инструкции о порядке применения Правил допуска к управлению самоходными машинами и выдачи удостоверений тракториста – машиниста

(тракториста), утвержденной приказом Минсельхозпрода России от 29 ноября 1999 г. № 807 (зарегистрирован Минюстом России 7 февраля 2000 г., № 2086), в части понятия самоходных машин, описания категорий «А», «С», «D» самоходных машин (в части мощности двигателя) не соответствуют пунктам 2, 4 Правил допуска к управлению самоходными машинами и выдачи удостоверений тракториста – машиниста (тракториста), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июля 1999 г. № 796.

В связи с этим Минсельхозу России планируется поручить разработать проект приказа Минсельхоза России «О внесении изменений в Инструкцию о порядке применения Правил допуска к управлению самоходными машинами и выдачи удостоверений тракториста – машиниста (тракториста), утвержденную приказом Минсельхозпрода России от 29 ноября 1999 г. № 807» (приложение № 11).

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

Изъятие земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации

В соответствии с пунктом 9 плана мониторинга Минсельхозом России, Россельхознадзором, Минэкономразвития России, иными федеральными органами исполнительной власти (в рамках компетенции), высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Гражданского кодекса Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, федеральных законов от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Федеральный закон № 101-ФЗ), от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации приняты 2 подзаконных нормативных правовых акта (приложение № 6).

При анализе правоприменительной практики по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего

времени не реализовано одно положение Федерального закона № 101-ФЗ (приложение № 7).

По показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) выявлено, что в настоящее время Федеральным законом № 101-ФЗ не определено понятие «срок освоения земельного участка» из земель сельскохозяйственного назначения, не установлены нижняя и верхняя границы срока освоения земельного участка сельскохозяйственного назначения.

Для решения указанных вопросов планируется поручить Минсельхозу России совместно с Минэкономразвития России разработать проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (в части совершенствования правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения по результатам мониторинга правоприменения) (приложение № 12).

При анализе правоприменительной практики по показателю использования положений нормативных правовых актов в качестве оснований совершения юридически значимых действий (подпункт «к» пункта 8 методики) выявлено следующее.

В ходе государственного земельного надзора при выявлении неиспользования земель сельскохозяйственного назначения (использования с нарушением законодательства) выносятся предписания об устранении выявленных нарушений. Распространенными на практике являются случаи отчуждения земельных участков сельскохозяйственного назначения третьим лицам до момента устранения нарушений, указанных в предписании. Органы государственного земельного надзора не вправе проводить проверку устранения выявленных нарушений в отношении нового собственника земельного участка. В связи с этим планируется поручить Минсельхозу России, Минэкономразвития России, Росреестру во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации внести в Правительство Российской Федерации предложения о необходимости внесения изменений в Федеральный закон № 101-ФЗ в части недопущения злоупотребления правом при отчуждении неиспользуемого (используемого с нарушением законодательства) земельного участка сельскохозяйственного назначения (приложение № 11).

По результатам мониторинга по показателю количества и характера зафиксированных правонарушений в сфере действия нормативного правового акта, а также количества случаев привлечения виновных лиц к ответственности (подпункт «т» пункта 8 методики) выявлено следующее.

В 2017 году территориальными органами Росреестра проведены 1960 проверок и 3831 административное обследование на землях сельскохозяйственного назначения. В результате указанных контрольных мероприятий было выявлено 1708 нарушений требований земельного законодательства, 467 из которых выразились в использовании земельных участков не в соответствии с целевым назначением и (или) разрешенным использованием.

По фактам нарушения земельного законодательства выдано 355 предписаний об их устранении, к административной ответственности привлечены 340 лиц.

За 2017 год и I квартал 2018 года от Россельхознадзора в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации поступил 161 материал об устранении нарушений, связанных с неиспользованием (использованием с нарушением законодательства) 432 земельных участков сельскохозяйственного назначения общей площадью 11,1 тыс. га.

Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации подано 121 исковое заявление об изъятии 602 земельных участков сельскохозяйственного назначения общей площадью 10,4 тыс. га.

На публичных торгах:

- ▶ реализовано 158 изъятых земельных участков сельскохозяйственного назначения общей площадью 2,6 тыс. га;
- ▶ не реализован и приобретен в государственную или муниципальную собственность 31 земельный участок сельскохозяйственного назначения общей площадью 1 тыс. га;
- ▶ не реализовано и не приобретено в государственную или муниципальную собственность 70 земельных участков сельскохозяйственного назначения общей площадью 1,1 тыс. га.

Должностными лицами органов земельного надзора в Росреестр подано 49 заявлений о невозможности государственной регистрации перехода, прекращения, ограничения права на земельный участок или обременения земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения до завершения рассмотрения судом дела о его изъятии.

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

## Деятельность негосударственных пенсионных фондов

В соответствии с пунктом 10 плана мониторинга Минфином России, Минтрудом России с участием Банка России, Пенсионным фондом Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в части действия федеральных законов от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (далее – Федеральный закон № 75-ФЗ), от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную пенсию и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений», от 30 ноября 2011 г. № 360-ФЗ «О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений», от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ «О накопительной пенсии», от 28 декабря 2013 г. № 422-ФЗ «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации

при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений», а также подзаконных нормативных правовых актов.

**Справочно:** По информации Банка России по состоянию на 15 июля 2018 г. лицензию на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию имеют 65 негосударственных пенсионных фондов, из них 38 являются участниками системы гарантирования прав застрахованных лиц.

По итогам 2017 года объем средств пенсионных накоплений составил 2 635,3 млрд. рублей; объем пенсионных резервов – 1 217,5 млрд. рублей; число застрахованных лиц – 37 млн. человек; число участников – 6,1 млн человек; число застрахованных лиц, получающих накопительную пенсию, одновременную выплату средств пенсионных накоплений и срочную пенсионную выплату, составляет 0,4 млн. человек; число участников, получающих негосударственную пенсию, – 1,5 млн. человек; объем выплаты накопительной пенсии, единовременной выплаты средств пенсионных накоплений и срочной пенсионной выплаты – 8,1 млрд. рублей; объем выплаты негосударственных пенсий – 59,6 млрд. рублей.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации приняты 5 федеральных законов, а также 19 подзаконных нормативных правовых актов (приложение № 6).

В ходе проведения анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) выявлена необходимость законодательного урегулирования вопросов обеспечения застрахованных лиц актуальной информацией о сумме средств пенсионных накоплений, учтенных негосударственным пенсионным фондом на пенсионном счете накопительной пенсии застрахованного лица, и о возможных финансовых потерях при досрочной смене гражданами страховщика.

В настоящее время вопросы защиты прав застрахованных лиц урегулированы Федеральным законом от 29 июля 2018 г. № 269-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения права граждан на получение информации о последствиях прекращения договоров об обязательном пенсионном страховании», предусматривающим информирование застрахованных лиц о возможных финансовых потерях при досрочной смене страховщика по обязательному пенсионному страхованию, а также предоставляющим право застрахованным лицам на отказ от смены страховщика по обязательному пенсионному страхованию путем подачи соответствующего уведомления в Пенсионный фонд Российской Федерации.

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателю коллизии норм права (подпункт «з» пункта 8 методики) выявлено следующее.

В соответствии с пунктом 3 статьи 6 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» посредническая деятельность в системе обязательного социального страхования не допускается.

Вместе с тем Федеральный закон № 75-ФЗ (подпункт 20 статьи 36<sup>2</sup>) предусматривает возможность привлечения негосударственными пенсионными фондами агентов для осуществления ряда функций по обязательному пенсионному страхованию.

По итогам анализа правоприменительной практики ликвидации финансовых организаций, в том числе путем банкротства, в целях унификации и повышения эффективности осуществления ликвидационных процедур Банком России разрабатывается проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым в том числе предусматривается введение института единого корпоративного ликвидатора финансовых организаций (кредитных организаций, негосударственных пенсионных фондов и страховых организаций) и возложение его полномочий на государственную корпорацию «Агентство по страхованию вкладов». Кроме того, указанный проект федерального закона направлен на сокращение сроков ликвидационных процедур. Таким образом, ликвидация финансовых организаций будет представлять собой единый непрерывный процесс, осуществляемый одним субъектом по единым стандартам (приложение № 9).

В соответствии с частью 1 статьи 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о негосударственных пенсионных фондах составляет один год со дня совершения административного правонарушения.

Вместе с тем на практике привлечь недобросовестные фонды к ответственности не представляется возможным в подавляющем большинстве случаев в связи с истечением срока давности по правонарушению, ответственность за совершение которого предусмотрена статьей 15.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В целях противодействия фальсификациям при переходе граждан Российской Федерации из одного пенсионного фонда в другой планируется поручить Минтруду России разработать проект федерального закона «О внесении изменений в статью 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» в части увеличения срока исковой давности за нарушение требований законодательства Российской Федерации, касающихся деятельности негосударственных пенсионных фондов, до двух лет со дня совершения административного правонарушения (приложение № 12).

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



# ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES

## CONSTITUTIONAL LAW ENFORCEMENT AND ITS VALUE COMPONENT

L. Murashko

*Liudmila Murashko, Doctor of Science (Law), Associate Professor, Deputy Head of the Expert and Legal Department of the Constitutional Court of the Republic of Belarus, Minsk, Republic of Belarus.  
E-mail: km\_2005@mail.ru*

**Abstract.** *The paper is devoted to specific features of law enforcement in the sphere of constitutional justice as a field of power administration by such authorised bodies as constitutional courts. The author uses formal dogmatic, comparative law methodology, law history analysis, and introduces examples taken from the judicial practice of the Constitutional Court of the Republic of Belarus in order to justify the significance of the values component of constitutional law enforcement. Constitutional courts interpret constitutional rules in the course of their law enforcement activities, thus filling complicated philosophical and legal concepts serving as highly generalised dimensions of possible or proper conduct of subjects of law with specific legal normative meaning. Due to the activities of constitutional courts, the general principles and values enshrined in constitutions and representing an axiological characteristic of the society and state "refract" so as to regulate specific social relations. The author points to a key role of a high level of constitutional legal consciousness and thought, professionalism, skills and creativity of judges as the main subjects of constitutional law enforcement determining its "value parameters". A conclusion is justified that the normative and doctrinal nature of the decisions of constitutional courts contributes to the constitutionalisation of the entire national legal system.*

### References

1. Voinikanis E.A. Pravo intelektual'noi sobstvennosti v tsifrovuiu epokhu: paradigma balansa i gibkosti, M.: Iurisprudentsiia, 2013, 552 pp.
2. Khabrieva T.Ia. Tolkovanie Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii: teoriia i praktika, M., 1998, 245 pp.
3. Ebzev B.S. Tolkovanie Konstitutsii Konstitutsionnym Sudom Rossiiskoi Federatsii: teoreticheskie i prakticheskie problemy, Gosudarstvo i pravo, 1998, No. 5, pp. 5-12.
4. Zor'kin V.D. Prezentnyy kharakter reshenii Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii, V.D. Zor'kin, Zhurn. ros. prava, 2004, No. 12, pp. 3-19.
5. Bondar' N.S. Normativno-doktrinal'naiia priroda reshenii Konstitutsionnogo Suda RF kak istochnikov prava, N.S. Bondar', Zhurn. ros. prava, 2007, No. 4, pp. 75-85.
6. Bibilo V.N. Pravotvorchestvo sudei pri osushchestvlenii pravosudiia, V.N. Bibilo, Sud. vesn., 1997, No. 3, pp. 52-53.
7. Bibilo V.N. Problemy iurisprudentsii: izbrannyye trudy, Minsk: Pravo i ekonomika, 2010, 469 pp.
8. Kuris E. O stabil'nosti konstitutsii, istochnikakh konstitutsionnogo prava i mnimom vsemogushchestve konstitutsionnykh sudov, Sravnit. konstituts. obozrenie, 2004, No. 3, pp. 92-102.
9. Paczolay P. New Trends in the Functioning of Constitutional Courts in Europe -- the Role of Legal Tradition and Continuity in Constitutional Interpretation, Position and Perspective of Constitutional Justice : Conference : Belgrade, 17 October 2013, URL : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(2013\)016-e/](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(2013)016-e/) (data obrashcheniia: 24.08.2018).
10. Shaio A. Konstitutsionnye tsennosti v teorii i sudebnoi praktike, Sravn. konstituts. obozrenie, 2008, No. 4, pp. 4-6.
11. Globenko O.A. Pravo kak absolutnaia tsennost', Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2011, No. 4, pp. 6.
12. Bondar' N.S. Aksiologiya sudebnogo konstitutsionalizma: konstitutsionnye tsennosti v teorii i praktike konstitutsionnogo pravosudiia, M., Iurist, 2013, 176 pp.
13. Miklashevich P.P. Rol' konstitutsionnogo kontrolya v razvitiu konstitutsionalizma, Vestnik Konstituts. Suda Resp. Belarus', 2015, No. 3, pp. 84-91.
14. Tikovenko A.G. Zakonodatel'nye akty v svete aksiologii, Vestnik Konstituts. Suda Resp. Belarus', 2012, No. 2, pp. 132-140.

# SUBJECTIVE PUBLIC RIGHTS: SOME ASPECTS OF THEIR ORIGIN AND CONTENT

S. Khorunzhii

*Sergei Khorunzhii, Ph.D., Assistant Professor at the Department of Civil Law and Civil Process of the Law Faculty of Voronezh State University, Voronezh, Russian Federation.*

*E-mail: snhor@mail.ru*

**Keywords:** *public law, private law, subjective right, subjective civil right, legal balance, discretionary powers, combating corruption, discretion, civil (municipal) service, powers, competence, secondary rights.*

**Abstract.** *Purpose of this work: determining the juridical content of the legal category of 'subjective public right' and distinguishing it from allied legal concepts and sectoral institutions of public and private law.*

*Method of study: comparative analysis of sectoral laws, private and public law standards, retrospective and legal dogmatic approach in studying the development of legal standards and institutions.*

*Results obtained: in the paper, for the first time, subjective public rights and subjective civil rights in interrelation of private and public law on the basis of legal balance of values protected and lawful interests are examined. In the presented part of the study, the existence of an own, independent legal content of the studied category of 'subjective public right' which is not equivalent to subjective civil right in private law sectors is established and shown, and the unacceptability of actions committed 'at own discretion' in the activities of officials and public authorities as well as the exceptionality of using discretion powers excluding manifestations of corruption are pointed out.*

## References

1. Avak'ian S.A. Konstitutsionno-pravovye problemy modeli organizatsii vlasti v Rossiiskoi Federatsii, Sovremennye problemy organizatsii publichnoi vlasti: monografiia, S.A. Avak'ian, A.M. Arbutkin, I.P. Kenenova i dr., ruk. avt. kol. i otv. red. S.A. Avak'ian, M., 2014.
2. Aver'ianova N.N. Konstitutsionnaia pravosub"ektnost' "naroda" kak obladatelia prava na zemliu, Zhurnal rossiiskogo prava, 2017, No. 4.
3. Belov V.A. Grazhdanskoe pravo, t. II: Obshchaia chast'. Litsa, blaga, fakty: uchebnik dlia bakalavrov, M., 2012.
4. Bratus' S.N. Iuridicheskie litsa v sovetskom grazhdanskom prave, M., 1947.
5. Velieva D.S. Konstitutsionnaia pravosub"ektnost' narodov Rossiiskoi Federatsii v kontekste demokraticeskogo gosudarstva, Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, 2015, No. 6.
6. Gritsenko E.V. Evropeiskaia doktrina nadlezhashchego publichnogo upravleniia i perspektivy ee vospriiatiia v rossiiskom prave, Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie, 2013, No. 2.
7. Elistratov A.I. I. Poniatie o publichnom sub"ektivnom prave, II. "Teoriia sub"ektivnykh publichnykh prav" A.A. Rozhdestvenskogo, prof. A.I. Elistratov, M., 1913.
8. Zharikov Iu.G. Razgranichenie vlastnykh (suverennykh) i khoziaistvennykh polnomochii organov gosudarstva v zemel'nykh otnosheniakh: teoriia, istoriia i praktika, Zhurnal rossiiskogo prava, 2017, No. 1.
9. Karnushin V.E. Sekundarnye prava v grazhdanskom prave Rossiiskoi Federatsii: obshchie voprosy teorii, sekundarnye prava v Grazhdanskom kodekse RF, pod red. V.P. Kamyshanskogo, M., 2016.
10. Korkunov N.M. Lektsii po obshchei teorii prava, SPb., 1898.
11. Korkunov N.M. Russkoe gosudarstvennoe pravo, t. 1: Vvedenie i obshchaia chast', 7-e izd., SPb., 1909.
12. Lanovaia G.M. Gosudarstvennaia vlast': teoretiko-pravovoi analiz, Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2015, No. 6.
13. Risk v sfere publichnogo i chastnogo prava : kollektivnaia monografiia, otv. red.: Iu.A. Tikhomirov, M.A. Lapina, M., 2014.
14. Rogacheva O.S. Nadlezhashchee publichnoe upravlenie -- neobkhodimaia i vazhnaia zadacha razvitiia administrativnogo protsedurnogo prava v Rossiiskoi Federatsii, Sb. Sotsial'nye izmeneniia v global'nom mire: Materialy Chetvertoi Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii, 2017.
15. Rogacheva O.S. Ot administrativnykh reglamentov k administrativnym protseduram: postanovka zadachi i puti ee prakticheskoi realizatsii, Administrativnoe pravo i protsess, 2013, No. 6.

16. Rogacheva O.S. Perspektivy i effektivnost' formirovaniia administrativnogo protsedurnogo prava v Rossiiskoi Federatsii, Sb. Pravo i vlast': osnovnye modeli vzaimodeistviia v mnogopoliarnom mire, Sbornik trudov Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii, 2017.
17. Rozhdestvenskii A.A. Teoriia sub'ektivnykh publichnykh prav, kritiko-sistematicheskoe issledovanie, M., 1913.
18. Sovremennye problemy organizatsii publichnoi vlasti : monografiia, S.A. Avak'ian, A.M. Arbutkin, I.P. Kenenova i dr.; ruk. avt. kol. i otv. red. S.A. Avak'ian, M., 2014.
19. Starilov Iu.N. Professional'noe "chinovnichestvo" i sluzhebnoe pravo v Rossii: byla li reforma gosudarstvennoi sluzhby i osnovatel'ny li somneniia v sushchestvovanii sluzhebnoogo prava?, Administrativnoe pravo i protsess, 2014, No. 7.
20. Starilov Iu.N. Sudebnyi normokontrol' i administrativnoe sudoproizvodstvo v sisteme modernizatsii administrativnogo i administrativnogo protsessual'nogo zakonodatel'stva, Mirovoi sud'ia, 2015, No. 4.
21. Talapina E.V. Pravo na informatsiiu v svete teorii sub'ektivnogo publichnogo prava, Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie, 2016, No. 6.
22. Tikhomirov Iu.A. Modernizatsiia administrativnogo prava: ot "nakazatel'nosti" k "reguliruiushchemu obespecheniiu", Administrativnoe pravo i protsess, 2015, No. 4.
23. Fleishits E.A. Sootnoshenie pravosposobnosti i sub'ektivnykh prav, Vestnik grazhdanskogo prava, 2009, No. 2.
24. Shershenevich G.F. Obshchaia teoriia prava, M., 1911.

## **MONITORING OF LAW ENFORCEMENT IN THE ELECTORAL SPHERE AND THE ACTIVITIES OF PROSECUTION BODIES**

*M. Kakitelashvili*

*Mikhail Kakitelashvili, Ph.D. (Law), Associate Professor at the Department of International Cooperation in the Sphere of Prosecutorial Activities of the University of the Prosecution Service of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.*

*E-mail: mmk2010@yandex.ru*

**Keywords:** *elections, legality, federalism, electoral legislation, electoral system, electoral process, prosecutor, voters' legal consciousness, public opinion, political parties, deputy.*

**Abstract.** *Purpose of the paper: assessing the state of legality in the electoral sphere and determining ways to strengthen it as well as improving prosecutorial oversight over the execution of election laws.*

*Object of study: the social relations developing over the period 2000-2018 in the sphere of the election of the President of the Russian Federation (2000, 2008, 2012, 2018), deputies of the State Duma of the Russian Federation (2003, 2007, 2011, 2016), representative (law-making) bodies of state power and higher officials of subjects of the Russian Federation as well as self-government bodies.*

*Subject of study: electoral laws and regulations regulating the procedure of carrying out these elections as well as the practice of their application.*

*Methodology of study: general scientific methods of cognition (dialectical, analysis and synthesis, etc.), as well as sociological, historical, comparative legal, formal legal methods, etc.*

*The paper contains an analysis of federal and regional electoral laws and regulations based on which a conclusion is made that modifications introduced into the election legislation are of timeserving nature.*

*Results of study: based on the analysis of data of prosecutorial oversight over the execution of election laws and regulations (statistical data, prosecutors' reports, prosecutor response acts, polling of prosecutors, etc.), judicial practice, and public opinion polls (data obtained by the Russian Public Opinion Research Centre (VTsIOM), the Public Opinion Foundation (FOM), etc.), law enforcement problems are detected, a classification of typical violations committed in the course of election campaigns is presented, and proposals of law-making and practical nature aimed at ensuring legality and raising the efficiency of prosecution bodies' activities in this area are put forward.*

*Finally, a conclusion is made that there is a need for a constitutional fixing of the electoral system, conferring on prosecutors the right to oversee the execution of laws by electoral commissions, and it is concluded that voters' legal consciousness is a key element of the state of legality in the electoral sphere.*

## References

1. Avak'ian S.A. Konstitutsionnoe pravo Rossii: ucheb. kurs, 5-e izd., pererab. i dop.: v 2 t., M.: Infra-M, 2014, t. 2, pp. 174.
2. Anufrieva N.P. Problemy izbiratel'nogo kodeksa Rossii, Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, 2011, No. 7, pp. 27-32.
3. Andrichenko L.V., Bogoliubov S.A., Vasil'ev V.I. i dr. Konstitutsiia Rossiiskoi Federatsii: ot obraza budushchego k real'nosti (k 20-letiiu Osnovnogo Zakona Rossii) : monografiia, pod red. T.Ia. Khabrievoi, M.: In-t zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia pri Pravitel'stve RF: ID "Iurisprudentsiia", 2013, pp. 257-275.
4. Baidina O.Iu. Vzaimodeistvie prokuratury i izbiratel'nykh komissii, Zakonnost', 2015, No. 2, pp. 16-19.
5. Baidina O.Iu. Deiatel'nost' prokurora po obespecheniiu zakonnosti pri provedenii vyborov v organy mestnogo samoupravleniia: dis. ... kand. iurid. nauk, Moskva, 2013, p. 209.
6. Bessarabov V.G., Kakitelashvili M.M. Rol' rossiiskoi prokuratury v obespechenii konstitutsionnoi zakonnosti, Vestnik Akademii General'noi prokuratury RF, No. 5 (37) 2013, pp. 45-51.
7. Bosova E.N. Perspektivy sistemizatsii izbiratel'nogo zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii, Pravovoe gosudarstvo: teoriia i praktika, 2013, No. 4 (34), pp. 84-87.
8. Vaishnarovich G.V. K voprosu ob izbiratel'nykh kodeksakh sub"ektov rossiiskoi federatsii, Evraziiskaia advokatura, 2016, No. 1 (20), pp. 95-100.
9. Gromyko S.V., Kuriachia M.M. Osnovnye napravleniia razvitiia sistemy izbiratel'nogo zakonodatel'stva, ili Vozmozhno li v Rossii Izbiratel'nyi kodeks?, Iuridicheskii mir, 2015, No. 8, pp. 28-31.
10. Glotov S.A., Kakitelashvili M.M., Fomichenko M.P. Izbiratel'noe pravo i izbiratel'nyi protsess : uchebnoe posobie, Moskva, 2013. 320 pp.
11. Grudin N.S., Nikolaev A.M. Realizatsiia printsipa svobodnogo voleiz"iavlennii grazhdan na vyborakh deputatov Gosudarstvennoi Dumy Federal'nogo Sobraniia Rossiiskoi Federatsii shestogo sozyva, v sbornike: Prava cheloveka: teoriia, istoriia, praktika. Sbornik nauchnykh trudov, posviashchennyi 65-letiiu Vseobschei deklaratsii prav cheloveka, Moskovskii gosudarstvennyi universitet ekonomiki, statistiki i informatiki; Institut prava i gumanitarnogo obrazovaniia, Volgograd, 2014, pp. 127-133.
12. Dolgikh F.I. Obshchestvennyi monitoring kak forma obshchestvennogo kontroliia za deiatel'nost'iu politicheskikh partii, Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2018, No. 1, pp. 9-14.
13. Kakitelashvili M.M., Shchukina N.V. Prokurorskii nadzor za ispolneniem zakonov v deiatel'nosti izbiratel'nykh komissii, sb.: Prokuratura: vchera, segodnia, zavtra (Sukharevskie chteniia), sbornik materialov II Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, Akademiia General'noi prokuratury RF, 2017, pp. 147-152.
14. Kakitelashvili M.M. Rasprostranennye narusheniia v sfere finansirovaniia politicheskikh partii i izbiratel'nykh kampanii, Izbiratel'noe zakonodatel'stvo i praktika, 2017, No. 1, pp. 33-36.
15. Kakitelashvili M.M. Nekommercheskie organizatsii, vpolniaiushchie funktsii inostrannogo agenta, kak instrument "tsetnykh revoliutsii", Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii i za rubezhom, No. 4, 2016, pp. 30-33.
16. Kakitelashvili M.M. Konstitutsionno-pravovye problemy finansirovaniia politicheskikh partii i izbiratel'nykh kampanii v Rossiiskoi Federatsii, M.: Galleia Print, 2017, 264 pp.
17. Kakitelashvili M.M. Nekotorye problemy sovremennogo rossiiskogo federalizma, Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika, 2015, No. 8, pp. 89-93.
18. Kolesov M.V. O nekotorykh putiakh optimizatsii deiatel'nosti pravookhranitel'nykh organov po sboru i obobshcheniiu statisticheskoi informatsii, Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovani, 2017, No. 3 (12), pp. 235-239.
19. Makarenko D.G. Kategoriia "doverie" v sotsial'no-pravovom kontekste, Vestnik Vladimirskego iuridicheskogo instituta, 2017, No. 4 (45), pp. 150-152.
20. Makarenko D.G. Doverie kak element pravovogo soznaniia obshchestva, Vestnik Vladimirskego iuridicheskogo instituta, 2015, No. 4 (37), pp. 158-160.
21. Portnova E.V. Nekotorye sovremennye problemy rossiiskogo federalizma, Sotsial'no-politicheskie nauki, 2016, No. 3, pp. 103-106.
22. Sergeev D.B. Perspektivy sovershenstvovaniia izbiratel'nogo zakonodatel'stva, Vestnik Buriatskogo gosudarstvennogo universiteta, 2015, No. 2, pp. 163-166.
23. Khorunzhii S.N. Moral'no-nravstvennye tsennosti doveriia k vlasti i prinimaemym resheniiam, Monitoring pravoprimeneniia, 2017, No. 4, pp. 4-14.

## GOVERNMENT CONTRACTS: BUDGET LAW FOUNDATIONS OR 'BARRIERS'?

*N. Povetkina*

*Natal'ia Povetkina, Doctor of Science (Law), Associate Professor, Head of the Financial, Tax, and Budget Law Department of the Institute of Legislation And Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.*

*E-mail: pna127@mail.ru*

**Keywords:** government budget, government contract system, budget funds, contractual relations, efficient spending of budget funds, treasury control.

**Abstract.** *The Russian Federation, being an equal participant of civil law (contractual) relations and enjoying a special legal status, has the right to enter into various contracts equally with their other parties (natural and legal persons). In particular, one of the forms of participation of the Russian Federation in contractual relations is the contract system in the sphere of purchasing of goods, works, and services for government and municipal needs.*

*The following basic budget law foundations of government contracts determining their specific features are considered in detail in this paper: (1) regulation of certain issues related to the contract system and budget laws of the Russian Federation, (2) considering the contract system as an object of information systems whose administrator is the Federal Treasury of the Russian Federation, the key agency engaged in budget activities, (3) introducing new tools for internal government budget control, treasury control and budget monitoring, in respect of certain types of government contracts.*

### References

1. Demidov A.Iu. Ot kaznacheiskogo soprovozhdeniia k biudzhethnomu monitoringu, *Biudzheth*, 2017, No. 12.
2. Demidov A.Iu. Evoliutsiia biudzhethnogo menedzhmenta: ot kaznacheiskogo soprovozhdeniia k biudzhethnomu monitoringu, *Finansy*, 2017, No. 12.
3. Povetkina N.A. Pravovaia forma integratsii informatsionnykh sistem i informatsionnykh tekhnologii v sferu publichnykh finansov, *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2018, No. 5.
4. Povetkina N.A. Biudzhethnoe zakonodatel'stvo Rossiiskoi Federatsii: perspektivy razvitiia, *Finansovoe pravo*, 2015, No. 9, pp. 3-6.
5. Povetkina N.A. Pravovoi rezhim immuniteta biudzheta: teoretiko-pravovoi analiz, *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2015, No. 5, pp. 101-110.
6. Povetkina N.A. Rossiiskaia Federatsiia kak sub'ekt biudzhethnogo prava : monografiia, pod red. Iu.A. Krokhinoin, Ministerstvo iustitsii Rossiiskoi Federatsii, RPA, M., 2004.
7. Povetkina N.A. Effektivnost' raskhodovaniia biudzhethnykh sredstv: problemy pravovoi kvalifikatsii, *Finansovoe pravo*, 2015, No. 3, pp. 16-22.
8. Povetkina N.A., Khazova E.V. Integrirovannye informatsionnye sistemy upravleniia publichnyimi finansami v obespechenii prozrachnosti biudzhethnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii, *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2014, No. 9, pp. 11-17.

## A NEED TO DIFFERENTIATE LIABILITY FOR DIFFERENT TYPES OF VIOLENCE

*A. Potemkina, I. Tsopanova*

*Anna Potemkina, Ph.D. (Law), Associate Professor at the Department of Criminal Law Disciplines of the Faculty of Law of the Russian Customs Academy, Russian Federation, Lyubertsy.*

*E-mail: potemkina.an@yandex.ru*

*Indira Tsopanova, Ph.D. (Law), Associate Professor, Dean of the Faculty of Law and Professor at the Department of Criminal Law Disciplines of the Russian Customs Academy, Russian Federation, Lyubertsy.*

*E-mail: iriston.15@mail.ru*

**Keywords:** criminal law, offence, law-maker, law, criminal violence, physical violence, mental violence, victim, social danger, legal regulation, counteraction.

**Abstract.** *Purpose of the paper: studying important aspects of differentiating criminal liability for different types of violence with a view to formulate theoretically significant and practically interesting proposals and recommendations.*

*Method used: systemic legal and comparative legal analysis of the results of research by other authors on the issues of differentiating criminal liability for different types of violence.*

*Results obtained: a corrected definition of the concept of violence considering definitions of the concept found in research publications is proposed. The authors determine the legal boundaries as well as features characteristic for criminal violence and propose criteria for determining different types of criminal violence and ways of committing it. An attempt is*

*made to outline criteria for differentiating criminal violence liability for criminal violence, and its main types are identified. Due attention is given to existing legal regulations concerning liability for violent offences.*

*Conclusions: based on the analysis carried out by the authors, proposals aimed at deepening our knowledge on different aspects of using the categories under consideration by the law-maker are put forward. Such an important issue as the sufficiency of constructing qualified elements of an offence by the law-maker as regards certain clauses of the Special part of the Criminal Code using the type of violence is not left unaddressed. A justification is given for the proposition that it is hardly possible to consider the question of socially dangerous encroachments in the criminal law doctrine as finally settled.*

#### References

9. Atagimova E.I. Pravovoe regulirovanie protivodeistviia semeino-bytovomu nasiliuu v Rossii i za rubezhom: sravnitel'nyi analiz, Monitoring pravoprimereniia, 2018, No. 2, pp. 49-53.
10. Atagimova E.I. Rol' instituta sem'i pri formirovanii npravstvennosti i pravosoznaniia lichnosti v usloviiakh sovremennogo informatsionnogo prostranstva Rossii, Pravovaia informatika, 2017, No. 2, pp. 18-27.
11. Afanas'eva O. Poniatie i sodержanie kriminal'nogo nasiliia, Ugolovnoe pravo. M.: ANO "Iuridicheskie programmy", 2014, No. 5, pp. 13-15.
12. Domashnee nasilie po zakonodatel'stvu zarubezhnykh stran: otvetstvennost' i preventsiia, otv. red. kand. iurid. nauk N.A. Golovanova, M.: Iustitsinform, 2011, 384 pp.
13. Zyrianova Iu.V. Kriminologicheskaiia kharakteristika nasiliia v otnoshenii nesovershennoletnikh chlenov sem'i i ego preduprezhdenie : diss. kand. iurid. nauk, Abakan, 2017, 348 pp.
14. Kiriukhin A.V. Prestupnoe nasilie i ego vidy : uchebnoe posobie, M., 2009, 48 pp.
15. Potemkina A.T. Zakonodatel'noe ispol'zovanie kategorii "nasilie", Monitoring pravoprimereniia, 2018, No. 2 (27), pp. 20-24.
16. Cheliabova Z.M. O determinatsii proiavlennii nasiliia, Vestnik Moskovskogo gumanitarno-ekonomicheskogo instituta, 2016, No. 4, pp. 29-33.
17. Cheliabova Z.M. Problemy kvalifikatsii vymogatel'stva, sovershennogo s primeneniem nasiliia: praktika pravoprimereniia, Monitoring pravoprimereniia, 2017, No. 1 (22), pp. 23-26.
18. Cheliabova Z.M. Monitoring praktiki primeneniia norm o grabezhe, sovershennom posredstvom ryvka, Monitoring pravoprimereniia, 2017, No. 3 (24), pp. 19-22.
19. Informatsionnaia bezopasnost'. Terminologicheskii slovar' v opredeleniiakh deistvuiushchego zakonodatel'stva, Atagimova E.I., Makarenko G.I., Fedichev A.V., izd. 3-e, M. : FBU NTsPI pri Miniuste Rossii, 2017, 448 pp.

## OFFICIAL CAUTIONING AS AN EFFICIENT MEANS FOR PREVENTING LAW VIOLATIONS: ISSUES OF LEGAL MONITORING

*R. Stepanenko, E. Shliakhtin*

*Raviia Stepanenko, Doctor of Science (Law), Professor at the Department of Theory and History of Law and State of Kazan Federal University, Head of the Department of Theory and History of Law and State of TISBI University of Management, Kazan, Russian Federation.*

*E-mail: rfstepanenko@kpfu.ru*

*Evgenii Shliakhtin, Head of the Department of Operative Investigative Activities of Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Colonel of Police, Kazan, Russian Federation.*

*E-mail: kazurin@mvd.ru*

**Keywords:** *legal policy, preventing law violations, legal monitoring, official cautioning.*

**Abstract.** *Mechanisms of a system for preventing law violations are considered in the paper. In the Soviet period, an efficient element of such a system was official cautioning. Using historical experience of preventive activities of law enforcement bodies is viewed by the authors as advisable from the standpoint of minimising law violations in the modern period.*

#### References

1. Rybakov O.Iu. Prioritety razvitiia informatsionnogo obshchestva v Rossii: pravovoe obespechenie, Monitoring pravoprimereniia, 2017, No. 3 (24), pp. 71-76.
2. Il'in I.A. Teoriia prava i gosudarstva. Izd. 2-e, dopoln., pod red. V.A. Tomsinova, M.: Zertsalo, 2008, 252 pp.

3. Stepanenko R.F., Stepanenko G.N. Teoriia preduprezhdeniia pravonarushenii: obshchepravovye i logiko-metodologicheskie problemy, *Obrazovanie i pravo*, 2017, No. 2, pp. 158-162.
4. Zhalinskii A.E. Ugolovnoe pravo v ozhidanii peremen: teoretiko-instrumental'nyi analiz, M.: Prospekt, 2008, pp. 214, 215.
5. Raedbrugge F. J. M. What happened in Soviet Criminal Law, *Review of Socialist Law*, London, 1985, No. 1, pp. 5-7.
6. Ugolovnyi kodeks RSFSR 1960 g. s izm. i dop. ot 30 iuliia 1996 g, No. 103-FZ (utratil silu), *Vedomosti Verkhovnogo Soveta RSFSR*, 1960, No. 40, st. 591.
7. Stepanenko R.F. Preduprezhdenie prestuplenii, sovershaemykh litsami, vedushchimi marginal'nyi obraz zhizni : dissertatsiia na soiskanie uchenoi stepeni kandidata iuridicheskikh nauk, Kazan', 2005.
8. Federal'nyi zakon ot 27.07.2010 No. 238-FZ "O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon "O federal'noi sluzhbe bezopasnosti" i v Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniakh" s izm. ot 2 avgusta 2010 g., *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, No. 31, st. 4207.
9. Tikhomirov Iu.A. Gosudarstvo : monografiia, Iu.A. Tikhomirov, M. Norma: INFRA-M, 2013, 320 pp.
10. Sundurov F.R. Nakazanie i al'ternativnye mery v ugolovnom prave, Kazan': Izd-vo Kazanskogo gosudarstvennogo universiteta, 2005, 300 pp.
11. Shliakhtin E. P., Stepanenko R.F. Protivodeistvie deiatel'nosti ekstremistskikh organizatsii i soobshchestv: aktual'nye problemy teorii i praktiki, *Vestnik Kazanskogo iuridicheskogo instituta MVD Rossii*, 2017, No. 2 (28), pp. 100-104.
12. Slivnyi A.A., Shliakhtin E.P. Predosterezhenie kak vozmozhnaia forma operativno-rozysknogo preduprezhdeniia organizatsii nezakonnoi migratsii, *Vestnik Kazanskogo iuridicheskogo instituta MVD Rossii*, 2018, t. 9, No. 1, pp. 118-123. DOI: 10/24420/KUI.2018.31.11118.
13. Soldatova A.V. Sovremennaia kontseptsiiia sotsial'nogo gosudarstva: voprosy teorii, v sbornike: Sotsial'noe gosudarstvo i osnovnye napravleniia sovremennoi rossiiskoi pravovoi politiki, *Materialy Kruglogo stola iuridicheskogo fakul'teta NOU VPO "Universitet upravleniia "TISBI"*, 2014, pp. 192-198.

## INTERNAL SYSTEM COLLISIONS OF NOVELTIES OF CRIMINAL LAW AIMED AT PREVENTING CRIMINAL SUICIDES IN RUSSIA

A. Smirnov

*Aleksandr Smirnov, Ph.D. (Law), Associate Professor, Senior Researcher at the Centre for Studying Penal Problems and Methodological Support for Working with Sentenced Persons (NITs-2) of the Research Institute of the Federal Penitentiary Service, Moscow, Russian Federation.*

*E-mail: vipnauka@list.ru*

**Keywords:** *offences against life, suicide, suicide prevention.*

**Abstract.** *Purpose of this work: detecting internal system collisions of novelties of criminal law aimed at preventing criminal suicides in Russia and putting forward proposals for their elimination.*

*Method of study: legal and comparative analysis of Articles 110.1 "Convincing to Commit Suicide or Assisting in Committing Suicide" and 110.2 "Organisation of Activities Aimed at Convincing to Commit Suicide" of the Criminal Code of the Russian Federation.*

*Results obtained: novelties of criminal law aimed at preventing criminal suicides in Russia were included in the criminal law in violation of the rules of juridical technique, the established fundamental basics of criminal law and law enforcement practice, as indicated by the shortcomings of their legal construction which are set forth in this paper. These shortcomings created a number of internal system collisions in the criminal law, significantly reducing its quality. These novelties point to unprofessionalism demonstrated by Russian law-makers, and it must be disposed of, abandoning the practice of making changes and amendments to normative acts, especially at the federal level, hastily or at least without considering the opinion of the scientific community and the results of analysis of law enforcement practice.*

### References

1. Klonsky E.D., May A.M., Saffer B.Y. Suicide, suicide attempts, and suicidal ideation, *Annual Review of Clinical Psychology*, 2016, t. 12, rr. 307-330.
2. Joshi K., Billick S.B. Biopsychosocial causes of suicide and suicide prevention outcome studies in juvenile detention facilities: a review, *Psychiatric Quarterly*, 2017, t. 88, No. 1, pr. 141-153.

3. Zhirnov A.D. O sotsial'noi obuslovlennosti ustanovleniia ugovolnoi otvetstvennosti za sklonenie k soversheniiu samoubiistva ili sodeistvie soversheniiu samoubiistva, Vestnik Rossiiskogo novogo universiteta, seriia: Chelovek i obshchestvo, 2018, No. 3, pp. 128-131.
4. Shagiakhmetova L.O., Chikulina A.R. Neobkhodimost' ustanovleniia ugovolnoi otvetstvennosti za propagandu i populiariizatsiiu samoubiistva sredi nesovershennoletnikh, Nauchnye issledovaniia: ot teorii k praktike, 2016, No. 4-2 (10), pp. 249-251.
5. Orlova A.S. Aktual'nye problemy protivodeistviia dovedeniui do samoubiistva nesovershennoletnikh, Vestnik Barnaul'skogo iuridicheskogo instituta MVD Rossii, 2017, No. 1 (32), pp. 92-93.
6. Deleichuk L.E. Suitsidal'noe povedenie podrostkov kak sotsial'naia problema, Azimut nauchnykh issledovani: pedagogika i psikhologiya, 2017, t. 6, No. 2 (19), pp. 312-314.
7. Artamonova M.A. Nekotorye problemy kvalifikatsii dovedeniia do samoubiistva i skloneniia k soversheniiu samoubiistva, Vestnik Ufimskogo iuridicheskogo instituta MVD Rossii, 2017, No. 3 (77), pp. 63-66.
8. Egorova N.A. Novoe v ugovolno-pravovoi okhrane zhizni cheloveka, Ugolovnoe pravo, 2017, No. 6, pp. 11-17.
9. Tiunin V.I., Ogar' T.A. Dovedenie do samoubiistva i sopriazhennye s nim prestupleniia, Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii, 2018, No. 1 (77), pp. 91-97.
10. Nikitina A.N. Obshchestvennaia opasnost' skloneniia k samoubiistvu i sodeistviia soversheniiu samoubiistva, Uchenye zapiski Kazanskogo iuridicheskogo instituta MVD Rossii, 2018, t. 3, No. 1 (5), pp. 25-27.
11. Gvozdeva I.S., Iuzhaninova A.L. Problemy rassledovaniia pobuzhdeniia nesovershennoletnikh lits k soversheniiu samoubiistva s ispol'zovaniem seti "Internet", Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi iuridicheskoi akademii, 2017, No. 5 (118), pp. 236-241.
12. Nurkaeva T.N. O kachestve ugovolnogo zakona na primere razdela VII UK RF, predumtrivaiushchego otvetstvennost' za prestupleniia protiv lichnosti, Vestnik VEGU, 2017, No. 6 (92), pp. 59-67.
13. Dzhantukhanov V.Z., Dzhantukhanova M.V. K voprosu o problemakh ugovolno-pravovogo regulirovaniia prestuplenii, svyazannykh s samoubiistvom, Probely v rossiiskom zakonodatel'stve, 2017, No. 5, pp. 115-117.
14. Savel'eva I.V., Serdiukova Iu.S. K voprosu o sovershenstvovanii zakonodatel'stva ob otvetstvennosti za dovedenie do samoubiistva, Nauka i obrazovanie: khoziaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie, 2018, No. 1 (92), pp. 81-84.

## MONITORING PROBLEMS OF SOCIAL PROTECTION OF MULTI-CHILD FAMILIES (A SOCIOLOGICAL ANALYSIS)

*M. Malyshev, T. Uspenskaia*

*Mikhail Malyshev, Doctor of Science (Sociology), Professor, Leading Researcher at the Institute of Sociology of the Federal Sociological Research Centre of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.*

*E-mail: anpi\_2006@mail.ru*

*Tat'iana Uspenskaia, Doctor of Science (Economics), Head of the Monitoring Research Centre of the Institute for Further Education of the Department of Labour and Social Protection of the Population of the City of Moscow, Moscow, Russian Federation.*

*E-mail: tuspenskaya@soc-education.ru*

**Keywords:** *multi-child family, social welfare benefits, material security, housing, employment, health care and protection, education, social services, leisure.*

**Abstract.** *Purpose of the paper: studying problems of raising the role of family in the society, of stimulating childbearing, improving the social and economic conditions for daily activities of families and raising their standard of living. The state and the family must become partners, mutually sharing the risks and responsibility for the well-being of individual families as well as of the state as a whole.*

*Method of study: sociological polling. The information basis of the paper is based on the data of a sociological poll of 2110 respondents. The maximum share of poll participants has 3 to 4 children in their family (86.8%), almost every eighth family (12.6%) has 5 to 9 children, less than 1% of poll participants have 10 and more children in their family. On the whole, this distribution of participants is representative and closely corresponds to the statistical data ratios presented on the official web site of the Department of Labour and Social Protection of the Population of the City of Moscow: 92,704 families (almost 83%) have 3 children, 13,647 families (12%) have 4 children, and 3,721 (3.3%), 5 children. Families with 5 or more children make 4.9% of the total number of multi-child families.*

*The vast majority of children in polled families are own children (98.7%) and only 1.1% are adopted ones. Every 11th respondent (8.8%) indicates that disabled children are being raised in his/her family, of which 5% are adopted children.*

*The obtained results are formulated in the form of proposals in the sphere of material security, health care and protection, education, welfare, leisure, housing provision, raising the role of multi-child families and forming perceptions of successfulness of multi-child families in the society.*

## References

1. Azarova E.G. Mnogodetnaia sem'ia i problemy ee sotsial'nogo obespecheniia, Zhurnal rossiiskogo prava, 2014, No. 3.
2. Grudina T.N. Sotsiologicheskii portret mnogodetnoi sem'i v Rossii, Nauchnyi internet-zhurnal "Sem'ia i sotsial'no-demograficheskie issledovaniia", 2014, No. 4 [Elektronnyi resurs]. <http://demographia.net/journal> [data obrashcheniia 20.06.2018].
3. Zagidullina L.M. Tekhnologii raboty s mnogodetnymi sem'iami, Psikhologiya, sotsiologiya i pedagogika, 2017, No. 1 (64), pp. 48-49.
4. Kazibekova N.A., Ismieva Z.M. Aktual'nye problemy mnogodetnykh semei i semei s det'mi-invalidami, Nauka i Mir, 2015, t. 3, No. 5, pp. 26-28.
5. Kardanova I.V. Problemy pravovogo regulirovaniia predostavleniia posobii mnogodetnym sem'iam v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii, Pravo i praktika, 2016, No. 2, pp. 115-122.
6. Kolomasova E.N., Zotkina Ia.A. Sotsial'no orientirovannye nekommercheskie organizatsii kak sub'ekt pomoshchi mnogodetnym sem'iam, v sbornike: Teoreticheskie i prakticheskie aspekty razvitiia nauchnoi mysli v sovremennom mire. Materialy Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii: v 4-kh chastakh, 2017, pp. 219-222.
7. Markin V.V. Sotsial'noe prostranstvo Rossii v regional'nom izmerenii: sotsiologicheskii analiz, modelirovanie, monitoring, Rossiia i mir: global'nye vyzovy i strategii sotsiokul'turnoi modernizatsii. Materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii (Moskva, 12-13 oktiabria 2017 g.), otv. redaktor A.V. Tikhonov, M.: FNIS RAN, 2017, pp. 82-87.
8. Noskova A. V. Novye metodologicheskie podkhody, issledovatel'skie fokusy, diskussionnye problemy sotsiologii sem'i, Sotsiologicheskie issledovaniia, 2015, No. 10, pp. 57-65.
9. O ezhesiachnykh vyplatakh sem'iam, imeiushchim detei: feder. zakon ot 27 dekabria 2017 No. 418-FZ, Ofitsial'nyi internet portal pravovoi informatsii gosudarstvennoi sistemy pravovoi informatsii Rossiiskoi Federatsii, URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (data obrashcheniia 12.06.18 g.).
10. Rubanenko A.V. Gosudarstvennaia sotsial'naia pomoshch' mnogodetnym sem'iam v Rossii, v sbornike: Sovremennye sotsial'no-ekonomicheskie protsessy: problemy, zakonomernosti, perspektivy. Materialy III Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii: v 2 chastakh, 2017, pp. 217-219.
11. Suleimenova U.Iu. Resursnost' mnogodetnykh semei kak sub'ektivnyi pokazatel' kachestva zhizni sem'i, v sbornike: Sotsial'nye riski i upravlenie imi v sovremennom obshchestve. Materialy Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, otv. redaktor E.N. Shovina, 2015, pp. 78-86.
12. Studennikova N.S. Regional'nye osobennosti predostavleniia zemel'nykh uchastkov mnogodetnym sem'iam (na primere sub'ektov Tsentral'nogo federal'nogo okruga), Nauchnyi al'manakh, 2016, No. 1-1 (15), pp. 273-276.
13. Shakhbanova Iu.A. Lgoty mnogodetnym sem'iam, Zakon i pravo, 2017, No. 2, pp. 52-55.
14. Shipulina A.V. Osobennosti sotsial'noi raboty s mnogodetnymi sem'iami po realizatsii polozhenii Konventsii OON o pravakh rebenka, v sbornike: Traditsii i innovatsii v nachal'nom obrazovanii. Materialy rossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, 2018, pp. 442-447.

## THE PROFESSIONAL CULTURE OF THE JUDGE AS A TYPE OF PROFESSIONAL LEGAL CULTURE

*N. Sharueva*

*Natal'ia Sharueva, Judge of the Commercial Court of Samara Oblast, Samara, Russian Federation.*

*E-mail: nshasamara@yandex.ru*

**Keywords:** *professional legal culture, judicial activity, moral and legal principles of justice, judge, Code of judicial ethics.*

**Abstract.** *The purpose of this article is to carrying out an analysis and comparison of such categories as "legal culture" and "professional legal culture of the judge". The author studies and presents the opinions of scholars concerning the phenomenon of legal culture of judges, analyses the main theoretical and methodological approaches to studying professional culture. A justification is given to the author's conclusion that the professional legal culture of judges is manifested, first and foremost, in the results of their activities, where the criterion for assessing the level of professional legal culture of judges is their behaviour, professional and outside of the court. The author's understanding of professional legal culture as a type of legal culture is presented. This type of legal culture is inherent in the professional group of lawyers: judges, holders of state power, expressed through legal consciousness, internal beliefs and attitude towards legal and universal human values and manifested in professional activities and outside of their boundaries.*

## References

1. Atagimova E.I. Pravovaia kul'tura obshchestva kak osnova pravovogo gosudarstva, Vestnik Moskovskogo gumanitarno-ekonomicheskogo instituta, 2017, No. 3, pp. 77-82.
2. Vladykina T.A. Formirovanie i razvitie professional'nogo mirovozzreniia sud'i v svete rossiiskikh pravovoi i kul'turnoi traditsii, Ekaterinburg, 2015, 132 pp.
3. Gorbatova M.K., Domnina A.V. Professional'noe pravosoznanie kak element pravovoi kul'tury obshchestva, Rossiiskaia iustitsiia, 2010, No. 5, pp. 9-11.
4. Ermoshin G.T. Modusy sud'i kak nauchnaia kategoriia, Zhurnal rossiiskogo prava, 2016, No. 3 (231).
5. Ermoshin G.T. Sovremennye problemy pravovogo regulirovaniia statusa sudei v Rossiiskoi Federatsii, Aktual'nye problemy rossiiskogo prava, 2016, No. 7, pp. 83-92.
6. Efanova V.A. Problemy statusa sud'i v Rossiiskoi Federatsii, Sudebnaia vlast' i ugolovnyi protsess, 2016, No. 3, pp. 119-132.
7. Zor'kin V.D. Konstitutsionnyi Sud : doktrina i praktika : monografiia, V.D. Zor'kin, M.: NORMA, 2017, 592 pp.
8. Kiriushina L.Iu. Professional'naia etika uchastnikov ugolovnogo sudoproizvodstva: uchebnoe posobie, pod red. d.iu.n., prof. V.K. Gavlo, Barnaul : Izd-vo Alt. Un-ta, 2012, 248 pp.
9. Kleandrov M.I. Sudeiskoe soobshchestvo: struktura, organizatsionno-pravovoe razvitie, M.: NORMA, Infra-M, 2014, 352 pp.
10. Organizatsiia sudebnoi deiatel'nosti : uchebnik, V.A. Bobrenev, O.N. Diordieva, G.T. Ermoshin i dr., pod red. V.V. Ershova, M.: Rossiiskii gosudarstvennyi universitet pravosudiia, 2016, 390 pp., pp. 68-70.
11. Petrov A.V., Kotrikova T.Iu. Professional'naia pravovaia kul'tura v sisteme pravovoi kul'tury obshchestva, Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo, No. 3-1, 2013, pp. 326-331.
12. Petruchak L.A. Pravovaia kul'tura kak determinanta sovremennogo rossiiskogo obshchestva : monografiia, L.A. Petruchak, M.: ID "Iurisprudentsiia", 2012, 400 pp.
13. Rybakov O.Iu. Strategiiia pravovoi politiki Rossii, Iuridicheskoe obrazovanie i nauka, 2015, No. 1, pp. 30-33.
14. Rybakov O.Iu., Tikhonova S.V. Problema vzaimootnoshenii cheloveka i gosudarstva v teorii pravovoi politiki, Izvestiia vysshikh uchebnykh zavedenii. Pravovedenie, 2011, No. 2 (295), pp. 34-42.
15. Sergeeva S.L. Pravovaia kul'tura v deiatel'nosti sudei, Istoriko-pravovye problemy: novyi rakurs, 2014, No. 8, pp. 181-187.
16. Sokolov N.Ia. Pravovaia kul'tura kak priznak pravovogo gosudarstva, Rossiiskoe gosudarstvovedenie, 2014, No. 1, pp. 79-89.
17. Makarenko D.G. Doverie kak element pravovogo soznaniia obshchestva, Vestnik Vladimirskogo iuridicheskogo instituta, 2017, No. 2 (43), pp. 158-161

## REPORT ON THE RESULTS OF LAW ENFORCEMENT MONITORING IN THE RUSSIAN FEDERATION FOR 2017

**Keywords:** *the Constitutional Court of the Russian Federation, the European Court of Human Rights, combating corruption, free legal aid, safety of functioning of organisations, safety of critical infrastructure, system of subsoil licencing, handling production and consumption waste, compilation of the depository of domestic printed publications, government oversight over the technical condition of self-propelled vehicles and other types of equipment, withdrawal of land parcels from agricultural land, failure to use in accordance with the intended purpose, activities of non-governmental pension funds.*

**Abstract.** *This publication is to ensure the public policy based on the principle of openness and accessibility of legal information. The report presents a generalisation of information on the state of legislation and its practical use in various spheres of life and areas of activity. Law enforcement monitoring is an important activity for today's Russia, which allows to see the development trends, to take into account the opinions of all participants in social relations and based on this to improve the legislation.*

*The Report has 12 appendices containing detailed information on the topics addressed in the Report. Due to their considerable size the appendices are not included in the printed version of the journal, they can be consulted on the site of the journal and in the electronic library eLIBRARY.RU where they can be found in their entirety.*

## Публикационная этика журнала «Мониторинг правоприменения»

Правовую основу обеспечения публикационной этики составляют международные стандарты: положения, принятые на 2-ой Всемирной конференции по вопросам соблюдения добросовестности научных исследований (Сингапур, 22-24 июля 2010 г.); положения, разработанные Комитетом по этике научных публикаций (The Committee on Publication Ethics - COPE) и нормы главы 70 «Авторское право» Гражданского кодекса Российской Федерации.

Редакция журнала «Мониторинг правоприменения» гарантирует соблюдение:

- › этики издания научных публикаций;
- › этики авторства научных публикаций;
- › этики рецензирования научных публикаций;
- › этики редактирования научных публикаций.

### ЭТИКА ИЗДАНИЯ НАУЧНЫХ ПУБЛИКАЦИЙ

Редакция журнала «Мониторинг правоприменения»:

1. гарантирует соблюдение редакторской независимости и добросовестности при рассмотрении всех представленных к публикации материалов и принятие объективных решений без предубеждения к авторам по национальным или религиозным признакам, служебному положению; независимо от коммерческих интересов и отношений с Учредителем журнала; базируя свою политику на уважении личных прав автора и права на интеллектуальную собственность;
2. постоянно проводит политику журнала по обеспечению высокого качества публикуемых материалов;
3. редакция в качестве руководящих принципов редакционной деятельности декларирует актуальность, ясность, достоверность, обоснованность публикуемого научно-исследовательского материала;
4. в качестве основных принципов высокой квалификации публикуемых научно-исследовательских материалов редакция относит:
  - › **основательность и доказательность:** публикуемые результаты исследования должны быть выполнены качественно, в соответствии с этическими и юридическими нормами; авторы несут коллективную ответственность за свою работу и содержание публикации; публикация должна предоставлять достаточную информацию для того, чтобы другие исследователи могли повторить проведенные эксперименты;
  - › **честность:** авторы должны представлять результаты честно, без фальсификации или недобросовестного манипулирования данными;
  - › **полнота представленных материалов:** обзор и выводы из существующих исследований должны быть полными, сбалансированными и должны включать сведения вне зависимости от того, поддерживают они гипотезы и толкования автора публикации или нет;
  - › **взвешенность:** результаты нового исследования должны быть представлены в контексте результатов предыдущих исследований;
  - › **оригинальность:** авторы гарантируют, что предлагаемая к публикации работа является оригинальной и не была ранее опубликована нигде ни на каком языке; работа не может быть направлена одновременно в несколько изданий;
  - › **прозрачность:** в публикации должны быть приведены все источники финансирования исследований, включая прямую и косвенную финансовую поддержку, предоставление оборудования или материалов и иные виды поддержки (в том числе помощь специалистов по статистической обработке данных или технических писателей);
5. проводит политику по включению в состав редакционного совета и редакционной коллегии авторитетных ученых, активно содействующих развитию журнала;
6. осуществляет политику по систематическому **совершенствованию институтов рецензирования, редактирования, экспертной оценки публикаций**, гарантирующую точность, полноту, ясность, беспристрастность и своевременность экспертной оценки и исследовательской отчетности;
7. гарантирует проверку оригинальности публикуемых материалов, проводит при помощи соответствующего программного обеспечения **контроль публикаций** на предмет манипуляции с изображениями, плагиат, дублирующую или избыточную публикацию.
8. выносит решение о **принятии или непринятии** статьи к публикации на основании всех комментариев.
9. независимых рецензентов в целом. Окончательное редакторское решение и причины его вынесения сообщаются авторам.

## ЭТИКА АВТОРСТВА НАУЧНЫХ ПУБЛИКАЦИЙ

### Авторы публикаций:

- должны гарантировать, что в список авторов включены только лица, внесшие значительный вклад в работу, а также что заслуживающие авторство исследователи не исключены из списка авторов;
- должны дать согласие на внесение их в список авторов и должны одобрить любые изменения в списке авторов, включая тех лиц, которые по каким-то причинам исключаются из списка соавторов;
- обязаны незамедлительно уведомлять Редакцию в случае обнаружения ошибки в любой поданной ими на публикацию, принятой для публикации или уже опубликованной работе;
- не вправе копировать из других публикаций ссылки на работы, с которыми они сами не ознакомились; цитаты и ссылки на другие работы должны быть точными, обращаясь, прежде всего к первоисточнику, и оформленными в соответствии с предъявляемыми требованиями;
- необходимо указывать авторство данных, текста, рисунков и идей, которые автор получил из других источников - они не должны представляться, как принадлежащие автору публикации; прямые цитаты из работ других исследователей должны выделяться кавычками и соответствующей ссылкой;
- материалы, защищенные авторским правом (например, таблицы, цифры или крупные цитаты), могут воспроизводиться только с разрешения их владельцев.

## ЭТИКА РЕЦЕНЗИРОВАНИЯ НАУЧНЫХ ПУБЛИКАЦИЙ

1. Редакция гарантирует проведение независимого рецензирования материалов способом, позволяющим обеспечить честность и объективность высказывания относительно научной ценности предполагаемой к публикации статьи.
2. В соответствии с политикой журнала Редакция устанавливает процедуру проведения рецензирования представленных к опубликованию материалов.
3. Редакция оставляет за собой право отклонить материал без проведения независимого рецензирования в случае, если он будет сочтен низкокачественным или неподходящим для читателей журнала. Данное решение принимается честно и беспристрастно с учетом редакционной политики журнала.
4. Редакция пользуется услугами независимых рецензентов в отношении материалов, рассматриваемых для публикации, путем выбора лиц, имеющих достаточный опыт и не имеющих конфликта интересов.
5. В случае если со стороны рецензентов поднимается вопрос в отношении достоверности данных или целесообразности публикации научной работы, Редакция предоставляет автору возможность ответить на поставленные вопросы.
6. Редакция обеспечивает конфиденциальность материала авторов, а также сохраняет конфиденциальность личных данных рецензентов.
7. Редакция никому не сообщает статус материала в журнале, кроме авторов.

## ЭТИКА РЕДАКТИРОВАНИЯ НАУЧНЫХ ПУБЛИКАЦИЙ

1. Редакция принимает решение по принятию или отклонению публикаций свободно в соответствии с научным видением журнала, никто не вправе оказывать давление на редакцию.
2. Все редакционные требования размещены в информационных материалах для авторов на сайте журнала [www.monitoringlaw.ru](http://www.monitoringlaw.ru).
3. В целях обеспечения достоверности публикуемых данных путем внесения поправок при обнаружении бесспорных ошибок в работе предусматривается возможность в кратчайшие сроки внести соответствующие поправки или исправить опечатки.
4. Редакция обязуется реагировать на все заявления или подозрения в неправомерном поведении в отношении проведенного исследования или публикации, исходящие от читателей, рецензентов или иных лиц.
5. Конфликты интересов редактора должны оглашаться публично. Редакторы не должны принимать решения в отношении материалов, в связи с которыми они имеют конфликт интересов.