



ПРАВО И СОВРЕМЕННЫЕ ГОСУДАРСТВА

научно-практический журнал

2015 / № 2

ПРАВО И СОВРЕМЕННЫЕ ГОСУДАРСТВА

научно-практический журнал

Учредитель: Фонд «Консалтинга и правовой защиты населения»

ISSN 2307–3306

Журналу присвоен DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/>

Свидетельство о регистрации средства массовой информации: ПИ № ФС77-49248
выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий
и массовых коммуникаций

Подписной индекс в объединенном каталоге «Почта России»: 41290

Архив журнала размещен на сайте: www.bar-association.ru

E-mail редакции журнала: law_and_modern_states@mail.ru

Журнал включен в «**Российский индекс научного цитирования**»
(http://elibrary.ru/publisher_titles.asp?publishid=10666)

Англоязычная версия журнала «LAW AND MODERN STATES» издается в США (Graphic Visions Associates, Gaithersburg, MD, USA, 20877) и размещается на официальном сайте издания

При перепечатке материалов ссылка на журнал «Право и современные государства» обязательна. Публикуемые в журнале материалы могут не отражать точку зрения учредителя и редакции.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Юридические науки

Бошно Светлана Владимировна, доктор юридических наук, профессор (Москва)

Виноградова Елена Валерьевна, доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербург)

Давыдова Марина Леонидовна, доктор юридических наук (Волгоград)

Догадайло Екатерина Юрьевна, доктор юридических наук, профессор (Москва)

Мамитова Наталья Викторовна, доктор юридических наук, профессор (Москва)

Мархгейм Марина Васильевна, доктор юридических наук, профессор (Ростов-на-Дону)

Цыбулевская Ольга Ивановна, доктор юридических наук, профессор (Саратов)

Философские науки

Делокаров Кадырбеч Хаджумарович, доктор философских наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации (Москва)

Комиссарова Галина Александровна, доктор философских наук, профессор

Политические науки

Бакушев Валерий Владимирович, доктор политических наук, профессор (Москва)

Кононов Алексей Леонидович, доктор политических наук, профессор (Москва)

Шевченко Алевтина Владимировна, доктор политических наук, профессор (Москва)

Экономические науки

Белоусова Ольга Михайловна, доктор экономических наук, профессор (Москва)

Докторович Анатолий Борисович, доктор экономических наук, профессор (Москва)

Збышко Богдан Григорьевич, доктор экономических наук, профессор (Москва)

Социологические науки

Назарова Елена Александровна, доктор социологических наук, профессор (Москва)

Психологические науки

Васюта Галина Георгиевна, кандидат психологических наук, доцент (Волгоград)

Зарубежные члены редакционного совета:

Батлер Уильям Э., заслуженный профессор права имени Джона Эдварда Фоулера школы права Дикинсон Университета штата Пенсильвания (США)

Померанц Уильям Э., доктор исторических наук, доктор юридических наук, заместитель директора Института Кеннона (США)

Рыбалкин Валерий Сергеевич, доктор филологических наук, профессор, зав. отделом классического востока Национальной академии наук Украины (Украина, Киев)

Гусейнов Абульфас Ибрагим оглы, доктор юридических наук, профессор (Азербайджанская республика, Баку)

Харджатно Н. Йенни М.Т., доктор, профессор, директор Центра европейских исследований Университета Индонезия (Индонезия, Джакарта)

СОДЕРЖАНИЕ

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ (12.00.00)

Законодательная деятельность

<i>Бошно С.В.</i> ЗАКОН О НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ: ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ (DOI: http://dx.doi.org/10.14420/ru.2015.2.1).....	7
<i>Демина Д.М., Михеева А.М., Тебеева З.П., Кармалита А.А., Пашков В.А., Лебеденко К.А., Артюшин А.В., Черторыжский С.В., Закирова У.И., Бытдаева В.Х., Подерушная О.А., Ширшиков В.В.</i> КРУГЛЫЙ СТОЛ «ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ПРОЕКТЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» (DOI: http://dx.doi.org/10.14420/ru.2015.2.2).....	23

Конституционные основы

<i>Зубенко В. М.</i> КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА СЕМЕЙНЫЕ СВЯЗИ В УСЛОВИЯХ ПЕНИТЕНЦИАРНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ И ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ (DOI: http://dx.doi.org/10.14420/ru.2015.2.3).....	32
<i>Логинова А. С., Травина Л. А.</i> СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ВЗАИМОПОМОЩИ, ЕВРОПЕЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА И ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА (DOI: http://dx.doi.org/10.14420/ru.2015.2.4).....	47

Юридическая техника и культура правотворчества

<i>Красавин А.</i> ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЮРИДИЧЕСКОГО ИНСТРУМЕНТАРИЯ В СОЦИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКОМ ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ (DOI: http://dx.doi.org/10.14420/ru.2015.2.5).....	60
<i>Соколова Н.Г.</i> ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРАВИЛ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ТЕХНИКИ В АНТИКОРРУПЦИОННУЮ ЭКСПЕРТИЗУ (DOI: http://dx.doi.org/10.14420/ru.2015.2.6).....	78

Антикоррупционная политика. Антикоррупционное правовое образование, просвещение, воспитание

<i>Мамитова Н. В.</i> ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ	
--	--

КОРРУПЦИИ (DOI: http://dx.doi.org/10.14420/ru.2015.2.7).....	88
<i>Васильченко А. А.</i> МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ ЛЕКЦИОННОГО ЗАНЯТИЯ С СОТРУДНИКАМИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ТЕМУ «ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ» (DOI: http://dx.doi.org/10.14420/ru.2015.2.8).....	93

Сравнительно-правовые исследования

<i>Кушеров Н. С.</i> РАЗВИТИЕ «ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА» В КАЗАХСТАНЕ (DOI: http://dx.doi.org/10.14420/ru.2015.2.9).....	98
---	----

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ (08.00.00)

<i>Реутов В. Е., Зиновьев И. Ф.</i> ПРОБЛЕМЫ ТРАКТОВКИ И ИССЛЕДОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПРЕСТУПНОСТИ В РОССИИ (DOI: http://dx.doi.org/10.14420/ru.2015.2.10).....	103
--	-----

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ (12.00.00)

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Закон о нормативных правовых актах: прошлое, настоящее и перспективы

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2015.2.1>

Бошно Светлана Владимировна, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, e-mail: boshno@yandex.ru.

Аннотация. Проект закона о нормативных правовых актах является предметом обсуждения научной общественности, политиков, других заинтересованных лиц. В статье дается анализ основных положений проекта закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» на предмет закрепления в нем обобщений судебной практики и правоприменения, научных разработок и потребностей правотворческой деятельности. При подготовке статьи использовались количественные и качественные способы, а также исторический и специально-юридический методы исследований. Разработка проекта закона Минюстом России дает возможность надеяться на принятие закона, что будет способствовать стабилизации правовой системы, законодательства и правотворчества. Необходимо качественное совершенствование проекта на стадии его обсуждения до официального внесения в законодательный орган: уточнение определения нормативного правового акта, видов документов, субъектов правотворчества, систематизации, ответственности правотворческих органов.

Ключевые слова: нормативные акты, локальные акты, акты корпораций, иерархия нормативных актов, роспуск законодательного органа, систематизация, инкорпорация, свод законов, консолидация, кодекс, делегированное законотворчество.

Проект закона о нормативных правовых актах – один из самых долгожданных. Более 20 лет идет работа над проектом закона в разных научных коллективах (Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации), органах государственной власти (Комиссия по реализации конституционных полномочий Совета Федерации), выдвигаются индивидуальные инициативы.

26 декабря 2014 года Министерство юстиции обнародовало свой проект, который привлек внимание и стал новым поводом рассуждений не только непосредственно об этом проекте, но и вообще о понятии и предназначении теории нормативного правового акта в правотворчестве, правоприменении, правовой системе.

В 1996 году первый проект закона о нормативных правовых актах в Российской Федерации был принят в первом чтении Государственной Думой. В 2004 году проект закона был снят с рассмотрения за устаревшее содержание, что предопределялось 8-летним перерывом между первым и вторым чтениями.

Конец XX века ознаменовался большим количеством инициатив в тематической плоскости правотворчества. Так, Президент РФ внес Проект закона «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов», Правила законодательной техники, закон «О систематизации и кодификации нормативных правовых актов», закон «О языке законов» (или «О юридических терминах») и другие. Этот обзор инициатив сделан профессором Е.А.Лукьяновой в 1999 году¹, за прошедшее время ни один из перечисленных проектов не стал законом. Но все же черпая где-то оптимизм, мы снова включаемся в дискуссию о новом проекте спустя 18 лет, и от него ждем максимальной новизны и даже задела на перспективу. Актуальность проекта предопределяется ростом количества принимаемых законов: в 2014 году было принято абсолютное большинство законов за период новой российской государственности – 558.

Предложенный в конце 2014 года на обсуждение Министерством юстиции² проект едва ли можно назвать синтетическим, впитавшим результаты всех предшествующих разработок, но и авторским его назвать трудно, так как по данным системы Антиплагиат его новизна составляет 20%. Важен сам факт проявления волеизъявления власти в направлении принятия «закона о законах», как образно называют закон о нормативных правовых актах. Однако проект не является комплексным решением назревших проблем и на ряд актуальных вопросов, которые вынашивались десятилетиями, он не ответил.

Разнородный предмет правового регулирования законопроекта.

Проект 2014 года сохранил основной недостаток первого проекта, принятого Государственной Думой в 1996 году – слишком объемный и разнородный предмет правового регулирования. На рассмотрении Государственной Думы одновременно было два проекта – «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» и «О порядке принятия федеральных конституционных и федеральных законов». Их предметы пересекались, так как проект о нормативных актах вмешался в процессуальную сферу – правотворческую технологию. Новый проект закона регулирует не

¹ Лукьянова Е.А. Закон о законах // Законодательство. – 1999. – № 11.

² <http://regulation.gov.ru/project/21982.html>

только собственно нормативные правовые акты, но правотворчество, законодательный процесс, планирование, преодоление коллизий, реализацию, мониторинг, т.е. вновь проект пытается охватить чрезмерно широкий круг вопросов. Правилами юридической техники не рекомендуется принимать законы с разнородным предметом правового регулирования, сочетающие нормы и материального и процессуального права. Это существенно затрудняет отраслевую идентификацию нормативного акта, формирование единого правового режима.

Не представляется возможным рассматривать все аспекты проекта, рассмотрим концептуальные вопросы содержания и юридической техники его выполнения. Методологическое основание данной статьи составляют работы автора по теории форм права, в частности, нормативных правовых актов¹.

Закон о нормативных правовых актах предназначен для решения ряда известных вопросов: признаки нормативного правового акта, виды, иерархия, систематизация. От закона мы ждем определенности, однозначности. Однако именно определенность законопроекта не очевидна.

Понятие нормативного правового акта. Дефиниция нормативного правового акта является центральной для данного закона. Именно этого от него ждут в первую очередь. Так как законодатель не сформулировал ни одного определения, имеется конкуренция дефиниций разного происхождения. Государственная Дума в подзаконном акте – Постановлении палаты – в 1996 году сформулировала следующее определение: «Нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение»². В связи с тем, что определение дано в Постановлении палаты Федерального Собрания³, оно не могло стать бесспорным источником права. Однако оно активно используется для разрешения важных вопросов правотворчества и правоприменения в системе органов государственной власти.

¹ Бошно С.В. Кодификация // Право и современные государства. – 2014. – № 2. – С. 44-51; Бошно С.В. Толкование норм права // Право и современные государства. – 2013. – № 4. – С. 18-26; Бошно С.В. Нормативный правовой акт: развитие признаков в правоприменительной практике // Арбитражный и гражданский процесс. – 2009. – № 4, 5, 6; Бошно С.В., Васюта Г.Г. Система нормативных правовых актов: современное состояние и потребности в развитии (по итогам социолого-правового исследования) // Современное право. – 2009. – № 11. – С. 11-18; Бошно С.В. Форма права: теоретико-правовое исследование. Дисс. докт. юрид. наук. – М., 2005 и др.

² Постановление Государственной Думы от 11 ноября 1996 г. № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд РФ».

³ П. 2 Приказа Минюста РФ от 04.05.2007 № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

Так, Минюст России официально указывает, что при подготовке нормативных правовых актов рекомендуется использовать данное Постановление Государственной Думы.

Верховный Суд РФ выделил следующие существенные признаки нормативного правового акта: 1) издан в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом; 2) содержит правовые нормы (правила поведения); 3) обязателен для неопределенного круга лиц; 4) рассчитан на неоднократное применение; 5) направлен на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений¹. Таким образом, для системы судов общей юрисдикции это подход является определяющим.

Наиболее активно понятие нормативного правового акта изучается в теории права. Однако, доктрина как форма права не признается отечественной правовой системой в целом и недооценивается судебной практикой. Положения, сформулированные в научных трудах даже очень авторитетных исследователей, для суда не имеют обязательной силы. Если они и используются, то как иллюстрация, доказательство правильности выводов судов, а не как основание для этих выводов.

Некоторые научные определения проходят судьям. Например, Особое мнение судьи Конституционного Суда Г.А.Гаджиева сформулировано на основе определения применения права, сформулированного в учебнике С.С. Алексеева «Общая теория права» (Т. 1. – М., 1981)². Но есть и прямо противоположное мнение о книге то же автора. Так, отменяя решение нижестоящего суда, Верховный Суд Российской Федерации указал, что неправомерной является и ссылка суда в решении на учебник по теории государства и права под редакцией доктора юридических наук С.С. Алексеева, поскольку учебники не являются источниками права и в силу ст. 10 ГПК РСФСР не могут применяться судом непосредственно в качестве обоснования судебного решения. Таким образом, статус доктрины как формы российского права не сложился. Но романо-германская правовая система также не относит к формам права и судебную практику. Тем не менее, на начало 2015 более 400 судебных актов вынесены на основании

¹ П. 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части».

² Определение Конституционного Суда РФ от 10.12.2002 г. №284-О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации».

Постановления Пленума Верховного Суда от 2007 года № 48¹.

Выработанные исполнительной и судебной ветвями власти определения применяются длительный период времени, соответственно, они опробованы. Однако в проекте закона предлагается очень урезанное определение, краткость которого вредит его полноте. Полагаем, что комплексное определение нормативного правового акта на основе приведенных предисточников может быть следующим:

Нормативный правовой акт – письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме органом государственной власти, местного самоуправления или их должностным лицом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение, введение в действие, прекращение или приостановление действия общеобязательных предписаний, распространяющихся на неопределенный круг лиц, рассчитанных на многократное применение и направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Подходы к систематизации и стиль изложения. Статьи проекта о систематизации частично позаимствованы из проекта Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, опубликованного в 2013 году². Однако из предшественника не попали в проект Минюста нормы о своде законов (ст. 105 проекта ИЗиСП).

Определения академичные, но не функциональные. Так, например, по тексту законопроекта инкорпорация – это систематизация актов в определенном порядке. Однако такого установленного порядка не существует. Известны инкорпорации хронологические, тематические, возможен отбор документов и по другим основаниям. Изложенное в проекте определение никак не приближает нас к его практическому применению.

Полагаем, что проект закона должен дать ответ на принципиальный вопрос о том, могут ли инкорпорация и консолидация иметь официальный характер. Действительно, инкорпорация – это собрание документов. Однако для сборника нормативных актов большое значение имеет полнота. Полагаем, что особое предназначение имеет такое собрание документов как «Законодательство Российской Федерации» на официальном портале правовой информации www.pravo.gov.ru, так как оно предназначено быть полным. Имеется проблема полной инкорпорации под названием свод законов.

¹ Например, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 03.02.2015 г. № АПЛ14-696 «Об оставлении без изменения Решения Верховного Суда РФ от 07.11.2014 г. № АКПИ14-1049, которым оставлено без удовлетворения заявление о признании недействующими Постановления Госгортехнадзора РФ от 06.06.2003 г. № 73 «Об утверждении «Инструкции по производству маркшейдерских работ» и Приказа Госгортехнадзора РФ от 27.06.2003 г. № 145 «О введении в действие нормативных правовых актов в области охраны недр.

² http://www.izak.ru/system/files/zakonoproekt_o_normativnyh_pravovyh_aktah_0.pdf#1

В теории права и правотворческой практике накопилось немало вопросов к консолидации. Соединение актов, принятых в разное время в форме поправок в первоначальный текст, носит неофициальный характер. Проблема актуализируется количеством поправок, которые вносятся в нормативные правовые акты. Примечательно, что первоначально справочные правовые базы в начале текста действующей редакции давали список актов, которыми вносились изменения. Списки по два-три документа на строчке превратились в многостраничные тексты. И теперь в базах дается кнопка, при нажатии на которую список открывается. Кнопка превратилась во внешнее выражение кризиса правотворчества. В справке к консолидированному документу в базе КонсультантПлюс указано, что в данной редакции закон не был опубликован. Соответственно, соединение актов осуществляется неофициально. Проблема может быть решена двумя способами: приданием официального статуса консолидированному тексту на сайте www.pravo.gov.ru или легитимации «новой редакции» как признанной формы правотворчества. Однако ни один из ожидаемых вариантов не отражен в законопроекте.

Особую актуальность имеет проблема составления и ведения свода законов, которая в новой российской истории ведет отсчет с 1995 года¹, но до сих пор не решена. В СССР и РСФСР до 1995-1996 годов велись своды законов. Утрата официального собрания действующего законодательства создает неудобства в поиске необходимых правовых документов.

Классификация нормативных правовых актов. Проект закона устанавливает классификацию правовых актов, отказывая отдельным документам в статусе нормативного. Дискуссия о соотношении локальных и нормативных актов, а также о возможности локальных актов быть нормативными длится несколько десятилетий². Проект закона указывает, что локальный правовой акт может содержать нормы права, но при этом не является нормативным правовым актом. Более того, допускается, что локальный акт может быть нормативным, но только не для целей данного закона. Установление термина, применимого только для одного закона и имеющего другой смысл для иных правовых актов, давно и обоснованно критикуется в литературе по юридической технике.

Проект может зафиксировать выработанное наукой деление актов на нормативные и индивидуальные по количеству лиц, на которых он распространяется. Полезная и необходимая идея об особом статусе актов организаций и их дифференциация от нормативных актов может быть реализована путем закрепления в законопроекте внутриорганизационных

¹ Указ Президента РФ от 06.02.1995 г. № 94 «О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации».

² См.: *Самигуллин В.К.* Систематизация локальных норм советского права. Вопросы теории. – М., Дис. ... канд. юрид. наук, 1976; *Карнаухова Е.В.* Систематизация локальных нормативных правовых актов в Российской Федерации: общая характеристика и виды: автореферат дис. ... кандидата юрид. наук. – Тюмень, 2011 и др.

и нормативных, в зависимости от того, на какой круг распространяется его действие. Если акт распространяется на членов организации (например, работников предприятия) – он внутриорганизационный. Если его действие распространяется на субъекты за пределами организации, или как указано в ст. 14 Конституции Российской Федерации – регулирует права и свободы человека – то он является нормативным. Акт, выходящий за пределы организации, затрагивает права и свободы неопределенного круга лиц, что и делает его нормативным.

Закрепление в проекте результатов мониторинга правоприменения и судебной практики. Проект закона не сделал практически никаких шагов в направлении законодательной легитимизации правоположений, сформулированных в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части». Вместе с тем, именно указанное Постановление сформировало практико-ориентированные подходы к нормативному правовому акту, обобщило дефекты правотворческой практики и предложило способы их преодоления в процессе судебного оспаривания. Вместе с тем, судебная практика не является формой российского права. Соответственно, даже объективно полезные, но новаторские по отношению к законодательству положения Постановления Пленума Верховного Суда РФ, не являются легитимными. Законодатель не должен изобретать новые нормы, ему надо брать готовые решения, которые уже отработаны практикой.

Технико-юридические дефекты. Проект закона, устанавливающий требования к другим нормативным правовым актам, должен быть образцом юридической техники. Он не имеет права иметь дефекты. Однако, проект Министерства юстиции Российской Федерации не свободен от технико-редакционных недостатков, в том числе, коррупциогенных факторов. В числе таких нарушений: неопределенность; выход за пределы компетенции; определение компетенции органа государственной власти по формуле «вправе» и др. Например, п. ст. 10 Проекта устанавливает, что Президент Российской Федерации вправе приостановить действие акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также действие акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в случае противоречия этого акта Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. Подобных дозволений в правоприменительных отношениях в проекте закона много. Однако определенность требует, чтобы глава государства действовал императивно, а не по усмотрению. Формулировка «приостанавливает» взамен «вправе приостановить» делает поведение органа государственной власти аксиоматичным, предсказуемым и определенным. Имеются

стилистические дефекты. Ряд статей проекта написаны в стиле учебника по теории права. Книжными являются статьи закона о систематизации: консолидация, инкорпорация, кодификация. Это рассказ о понятии, а не его нормативная формулировка.

Легализация делегированного законотворчества. Проект закона в ст. 10 предоставляет возможность Президенту Российской Федерации «издавать указы, восполняющие пробелы в сфере регулирования федеральными законами. Эти указы не обладают юридической силой федерального закона и действуют до принятия соответствующих федеральных законов. В случае издания Президентом Российской Федерации указов, восполняющих пробелы в сфере регулирования федеральными законами, Президент Российской Федерации в месячный срок вносит в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы соответствующие проекты федеральных законов. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации рассматривает такие законопроекты в первоочередном порядке».

Эта очень витиеватая формулировка фактически вводит в российское законодательство известный мировой практике институт делегированного законотворчества. Верховный Совет СССР имел подобную практику. Президиум Верховного Совета СССР в период между сессиями Верховного Совета имел право вносить в случае необходимости изменения в действующие законодательные акты СССР с последующим представлением на утверждение на очередной сессии представительного органа¹.

Практика Первого Президента Российской Федерации издавать указы по предмету правового регулирования закона была оценена Конституционным Судом Российской Федерации² и проанализирована в работе В.О. Лучина «Указное право России»³.

Издание указа по предмету закона не соответствует идее верховенства закона, принципу разделения властей, что усугубляется отсутствием четкого периода времени, на который указ заменит закон. Высокая исполнительность современного российского парламента, отказ от второго чтения позволяют принимать законы фактически за несколько дней. Право главы государства внести любой проект закона как приоритетный фактически, и есть специальное право Президента на участие в законодательном процессе. При таком положении дел нет оснований для принятия временного президентского акта с целью ускорения правотворческого решения. Однако если важнейшим в законотворчестве считать критерий оперативности, то предлагаемое решение необходимо.

¹ Статья 122 Конституции СССР 1977 г.

² Постановление Конституционного Суда РСФСР от 14.01.1992 г. № 1-П-У «По делу о проверке конституционности Указа Президента РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 289 «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР».

³ См.: Лучин В.О. Указное право России. – М., 1996.

Сохранение недостатков предшествующего правового регулирования. Проект закона закрепил неудачные формулировки действующего законодательства, научно обоснованные нарекания к которым накапливались долгие годы. Так, с 1994 года в Федеральном законе от 14.06.1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» установлено, что датой принятия закона является дата его принятия Государственной Думой в окончательной редакции. Накопленные убедительные научные аргументы и результаты судебной практики однозначно свидетельствуют о неудачности приведенной формулировки. Наиболее очевидные аргументы «против» состоят в том, что после Государственной Думы законопроект поступает в Совет Федерации, после – на подпись Президенту Российской Федерации. Вступить в силу закон вообще может только после его официального опубликования. Перечисленные обстоятельства усугубляются тем, что в Конституции РФ (ч. 3 ст. 105) по отношению к тексту, вышедшему из Государственной Думы, используется выражение «принятый Государственной Думой закон»¹. Приведенные нормы в совокупности необоснованно абсолютизируют роль Государственной Думы и принижают значение других участников законодательного процесса. И именно эта необоснованная модель лоббируется в новом проекте. Высказанные за 20 лет аргументы не услышаны, и в новом проекте вводится еще более сложная формулировка: «Датой принятия (издания) нормативного правового акта коллегиальным органом считается день принятия (издания) его в окончательной редакции, что подтверждается экземпляром данного акта с подписями должностных лиц соотвествующего правотворческого органа и протоколом его заседания» (ст. 37 Проекта). Применительно к федеральному законодательному процессу датой принятия закона по-прежнему остается дата его принятия в окончательной редакции Государственной Думой (т.к. Совет Федерации не может изменить редакцию в процессе одобрения), однако не понятно когда на документе выполняются подписи должностным лиц – председателей палат Федерального Собрания и почему протокол используется в единственном числе, а палаты – две.

Акты иных организаций. Проект относит акты государственных учреждений и государственных корпораций к нормативным, что не соответствует понятию правотворчества как деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, их должностных лиц. Акты организаций, не являющихся органами власти, не могут

¹ 7 апреля 2014 года Комитетом Совета Федерации по регламенту и организации парламентской деятельности был проведен круглый стол на тему: «Роль «верхних» палат парламентов в системе органов государственной власти: отечественный и зарубежный опыт», где позицию по этому вопросу высказал проф. В.Е.Чиркин. – См.: Суворов М.А., Бошно С.В. Роль «верхних» палат парламентов в системе органов государственной власти: отечественный и зарубежный опыт // Право и современные государства. – 2014. – № 2. - <http://bar-association.ru/?p=521>

рассматриваться как нормативные.

Правотворчество и толкование. Статья 58 Проекта устанавливает юридическую силу официального толкования (разъяснения) нормативных правовых актов. По мнению разработчиков, «результат официального толкования (разъяснения) нормативного правового акта является общеобязательным, а его юридическая сила соответствует толкуемому акту. Официальное толкование (разъяснение) норм права оформляется нормативным правовым актом органа, принявшего (издавшего) нормативный правовой акт, содержащий толкуемую норму». Более того, «разъясняющие акты имеют обратную силу и действуют с момента вступления в силу толкуемого акта». Проект под названием «авторское» толкование (ст. 57 Проекта) понимает официальное толкование (разъяснение) осуществляют органы, принявшие (издавшие) нормативный правовой акт. В теории права такое разъяснение называется аутентичным, которое является раритетом ввиду технической сложности формулы два в одном: правотворчества-толкования. Процесс издания аутентичного акта толкования должен приниматься в том же порядке, что и разъясняемое положение. Фактически это принятие нового закона, а не толкование имеющегося, что затруднительно для актов, принимаемых коллегиальными органами. Термин «авторское толкование» не является сложившимся и применимым в юридической науке. Необоснованное учреждение новых дефиниций в законодательстве при наличии сложившихся является нарушением правил юридической техники.

Придание толкованию обратной силы может существенно повлиять на последствия отношений, которые имели место до принятия закона, и по отношению к ним будет иметь значение вновь открывшихся обстоятельств. Придание судебной практике обратной силы установлено Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30.06.2011 г. № 52 «О применении положений Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при пересмотре судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам». Согласно пункту 5 части 3 статьи 311 АПК РФ определение либо изменение Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации практики применения правовой нормы может служить основанием для пересмотра вступившего в законную силу судебного акта по правилам главы 37 АПК РФ только при условии, если в соответствующем акте Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации содержится указание на возможность пересмотра вступивших в законную силу судебных актов в силу данного обстоятельства.

Нормативная роль судебной практики в сочетании с обратной силой дает ей больше регулятивных возможностей в сравнении с нормативными правовыми актами. Приоритет судебной практики над нормативными актами в романо-германской правовой системе недопустим и может привести к искажению оснований и сущности данного типа правовой системы.

Приоритет одних законов над другими. В законе закреплено положение о кодексе, в соответствии с которым запрещается установление

приоритетности норм одного акта над другим. Пункт 18 статьи 10 Проекта устанавливает: «Запрещается предусматривать в нормативном правовом акте положения о верховенстве в отношении иных нормативных правовых актов, принятых (изданных) тем же правотворческим органом в той же форме. Такие правовые нормы не имеют юридической силы». Данное правило предлагается в ответ на самопровозглашение кодексами своего верховенства в соответствующей сфере правового регулирования. В целом негативно оценивания нелегитимное соотношение кодексов с другими актами ими же самими, полагаем, что закрепление в законе верховенства кодексов способствовало бы обеспечению единства подходов в рамках одного отраслевого правового режима.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно высказывался о проблеме соотношения законов и кодексов. Орган судебной власти не поддерживал идею безоговорочного верховенства Гражданского кодекса РФ в системе федеральных законов с точки зрения конституционного текста. В 2000 году Конституционный Суд РФ установил следующее: «Противоречия же между ГК РФ и другими федеральными законами, регулирующими указанные отношения, должны устраняться в процессе правоприменения, так как Конституцией РФ не определяется и не может определяться иерархия актов внутри одного их вида, в данном случае – федеральных законов. Ни один федеральный закон в силу статьи 76 Конституции РФ не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой¹. Не смотря на большую работу по толкованию вопросов иерархии законов, проведенную Конституционным Судом, законодатель продолжает принимать акты с самопровозглашенным верховенством одного закона над другим. Так, Федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации» от 31.12.2014 г. № 488-ФЗ в статье 3 идет все тем же путем: в статье 2 установлено, что правовое регулирование в сфере промышленной политики основывается на Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законах и осуществляется в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, принятыми в соответствии с ним». Эта формулировка позаимствована из кодексов и широко используется в законодательстве. Могут быть вариации той же темы самопровозглашения, например, регулирование осуществляется в соответствии с федеральным законом об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности, другими федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 года по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ, и неоднократно подтверждена Конституционным Судом РФ в ряде решений, в том числе в определениях от 9 апреля 1998 года № 48-О, от 12 марта 1998 года № 51-О, от 19 мая 1998 года № 62-О, от 8 октября 1998 года № 195-О; Постановление Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2000 г. № 22-О «По запросу Питкярантского городского суда Республики Карелия о проверке конституционности статьи 26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных учреждений».

энергосбережения и повышения энергетической эффективности¹.

Оценивая данную правотворческую практику, полагаем необходимым одобрить верховенство кодекса в соответствующем предмете правового регулирования и запретить самопровозглашение своего верховенства другим законам. Кодекс не сможет выполнить роль системообразующего документа отрасли права при условии его равенства другим законам. Это приведет к тому, в соответствии с хронологическим правилом для равных документов текущий закон может заменять кодекс, если он содержит другое предписание и принят позже.

Приведем исторический пример модели системообразующего подхода к иерархии нормативных правовых актов. Статья 73 Конституции СССР 1977 года к ведению Союза Советских Социалистических Республик в лице его высших органов государственной власти и управления относил обеспечение единства законодательного регулирования на всей территории СССР, установление основ законодательства Союза ССР и союзных республик. В связи с отказом от основ законодательства в российской системе законодательства именно кодексы должны обеспечить единство подходов с учетом современной государственности. Это возможно при условии легитимизации их превосходства (большей юридической силы) над другими законами в своей отрасли права вне зависимости от даты их вступления в силу.

Соотношение законов и подзаконных актов. Долгие десятилетия накапливались проблемы в системе: закон – подзаконный акт. Длительное отсутствие необходимого подзаконного акта создает предпосылки коррупции ввиду наличия пробела². Подзаконный акт должен издаваться на основании, во исполнение или в соответствии с законом, что следует указывать непосредственно в тексте подзаконного акта. Это требование не вошло в законопроект, а надеяться на его добровольное исполнение нет оснований. В проекте закона применительно к разным уровням иерархии нормативных правовых актов указывается, что подзаконные правовые акты не могут противоречить закону. Эта формулировка очерчивает только один формат сравнения законов и подзаконных актов: когда они оба есть и мы сопоставляем их содержание. Однако если закона нет, а подзаконный акт в данной сфере издается, то он не может ничему противоречить, так как ничего нет. Вместе с тем, сущность прописывания содержательного соотношения законов и подзаконных актов состоит в том, чтобы подзаконные акты не могли издаваться до законов, не могли их подменять, издавались своевременно и на основании указания на то в законе. Эти грани не охватываются формулой «подзаконные акты не могут противоречить закону». Для предотвращения

¹ П. 6.1. ст. 46 Федерального закона от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

² Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утв. Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

коррупциогенности в данной сфере желательно указать предельный срок для принятия подзаконного акта, указанного или предусмотренного законом – не более трех месяцев.

Санкции за нарушение правил правотворчества. Чрезвычайно важным является вопрос о санкциях за нарушение любого закона. Проект закона о нормативных правовых актах не содержит никаких санкций ни по материальным, ни по процессуальным дефектам. Судебная практика по оспариванию нормативных правовых актов обширна и разнообразна. По информации заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации Г.А.Петровой в 2014 году в Верховном Суде рассмотрено 227 дел об оспаривании нормативных правовых актов. В том числе оспорены 130 актов органов исполнительной власти. По 22 делам, что составляет 17 %, требования заявителей удовлетворены¹. Это свидетельствует о незаконном правотворчестве, о некачественной работе органов и должностных лиц. Дефектное правотворчество является правонарушением, и, соответственно, должно влечь юридическую ответственность. Суд по отношению к нормативному правовому акту по итогам рассмотрения дела по его оспариванию может вынести решение о признании его недействующим.

Соответственно для стабилизации соотношения законодательного регулирования и судебной практики целесообразно в законе закрепить, что нарушение требований настоящего закона влечет признание нормативного правового акта недействующим.

Дискуссионным продолжает оставаться вопрос об ответственности правотворческого органа за результаты своей деятельности. Презумпция конституционности нормативного правового акта как принцип утверждена Конституционным Судом РФ². В соответствии с этим принципом закон считается конституционным пока не доказано иное. Сущность данного принципа состоит в том, что недопустимо рассматривать вопрос о незаконности действия правотворческих и представительных органов по принятию федерального закона пока Конституционным Судом РФ не установлена незаконность (неконституционность) самого такого закона. Однако при признании акта неконституционным или недействующим, презумпция не подтверждается. Лицо, подписавшее такой документ, совершенно персонифицированно, известен коллективный орган, принявший акт, зафиксированы имевшиеся (или отсутствующие) факты наложения вето

¹ Круглый стол «Актуальные проблемы правотворчества и проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 26 января 2015 года – <http://www.izak.ru/news.html?id=753>

² Определение Конституционного Суда РФ от 05.02.2004 г. № 134-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Центрального районного суда города Челябинска о проверке конституционности части второй статьи 238 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»; Постановление Конституционного Суда РФ от 17.03.2010 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 117, части 4 статьи 292, статей 295, 296, 299 и части 2 статьи 310 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой закрытого акционерного общества «Довод».

и споров между участниками правотворческой процедуры, соответственно известно кто допустил правонарушение. Еще проще установление ответственного лица в индивидуальном правотворчестве. Например, орган исполнительной власти издает нормативный акт в форме письма, не передает его на регистрацию и не публикует. По результатам судебного разбирательства установлена незаконность издания данного документа и нарушение процедур. Но есть подпись конкретного должностного лица, и оно вполне может нести ответственность за принятое им служебное решение.

Можно было бы пойти традиционным путем установления бланкетной нормы о том, что ответственность за нарушение настоящего закона устанавливается действующим законодательством. Однако установление форм ответственности именно в этом законе хотя бы в форме списка санкций за нарушение требований к правотворческой технике существенно бы повысила культуру правотворчества и качество исполнения государственных функций участниками правотворческой процедуры. Ориентиром могут служить уже установленные действующим законодательством виды юридической ответственности за правотворческие действия. Так, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации за дефекты в правотворчестве по основаниям, установленным в законе¹. В данный процесс может вмешаться и Президент Российской Федерации, который может вынести предупреждение в форме указа, а затем и издать решение о роспуске законодательного органа субъекта Федерации².

В этом векторе можно пройти дальше, и при признании судом акта недействующим распускать орган, издавший такой документ. И речь не идет о намерении дестабилизировать деятельность коллективных правотворческих органов, а об их квалификации и исполнении своих обязанностей, которые должны использоваться для принятия качественных и законных нормативных правовых актов. Не репрессивная, а именно конструктивная мысль заложена в тезис о необходимости установления ответственности за правотворческие решения.

Законодательство, на первый взгляд, не дает возможности проведения тезиса о правотворческой ответственности, например, Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации. Это связано с тем, что статус этих органов конституционный и изменить его обычным федеральным законом не представляется возможным. Вместе с тем, возможным является не только собственно юридическое решение, но и

¹ П. 2.1. ст. 9 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

² П. 4 ст. 9 того же закона.

политическое и даже обычно-правовое. Так, мировому опыту известно, что органы и должностные лица в силу традиции, обычая возлагают на себя ответственность самостоятельно, а не силу закона имеется пример такого решения. Конституционный Суд указал, что нерешенность в Конституции Российской Федерации вопроса о том, одну или несколько кандидатур Председателя Правительства РФ должен вносить Президент Российской Федерации при отказе Государственной Думы с предлагаемым кандидатом. При этом он указал, что это не препятствует формированию в будущем соответствующего конституционного обычая¹. Идя вслед за этим позитивным примером, мы можем ожидать, что любой орган или должностное лицо, признавая свою правотворческую ошибку или соглашаясь с выводом суда, сам на себя возлагает ответственность вплоть до отставки (увольнения). Кроме того, в последние годы активизировалась работа по совершенствованию конституционного текста, что может быть осуществлено и в связи с легитимацией идеи об ответственности за правотворческие ошибки. Установленная судом незаконность принятия акта может квалифицироваться как невозможность исполнения должностных обязанностей. Не предлагая конкретных решений, предлагаем проработать это вопрос и найти ему надлежащее решение в проекте закона.

Сам факт подготовки проекта закона, бесспорно, является шагом вперед, и его принятие окажет положительное воздействие на правовую систему и систему законодательства. Однако не следует идти по пути принятия любого закона с целью его последующего усовершенствования. Надо плодотворно поработать над проектом с целью закрепления в нем доктрины, практики. Он должен стать моделью выработки правотворческого решения: все накопленное, выявленное в мониторинге и обобщенное доктриной становится текстом закона.

Основное направление работы: 1) уточнить определение нормативного правового акта; 2) разработать классификацию; 3) дополнить виды систематизации сводом законов; 4) установить ответственность за правотворческие ошибки; 5) устранить коррупциогенные факторы; 6) проработать наличие потребности в делегированном законотворчестве.

Библиографический список:

1. Федеральный закон от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».
2. Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утв. Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации».

нормативных правовых актов».

3. Указ Президента РФ от 06.02.1995 г. № 94 «О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации».
4. Приказ Минюста РФ от 04.05.2007 г. № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».
5. Проект Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», размещен Минюстом России. – <http://regulation.gov.ru/project/21982.html>
6. Проект закона «О нормативных правовых актах, разработанный ИЗиСП при Правительстве РФ – http://www.izak.ru/system/files/zakonoproekt_o_normativnyh_pravovyh_aktah_0.pdf#1
7. *Бошно С.В.* Кодификация // Право и современные государства. – 2014. – № 2.
8. *Бошно С.В.* Толкование норм права // Право и современные государства. – 2013. – № 4.
9. *Бошно С.В.* Нормативный правовой акт: развитие признаков в правоприменительной практике // Арбитражный и гражданский процесс. – 2009. – № 4, 5, 6.
10. *Бошно С.В., Васюта Г.Г.* Система нормативных правовых актов: современное состояние и потребности в развитии (по итогам социолого-правового исследования) // Современное право. – 2009. – № 11.
11. *Бошно С.В.* Форма права: теоретико-правовое исследование /Дис. ... доктора юрид. наук. – М., 2005.
12. *Карнаухова Е.В.* Систематизация локальных нормативных правовых актов в Российской Федерации: общая характеристика и виды: автореферат дис. кандидата юрид. наук. – Тюмень, 2011 и др.
13. *Лукьянова Е.А.* Закон о законах // Законодательство. – 1999. – № 11.
14. *Самигуллин В.К.* Систематизация локальных норм советского права. Вопросы теории. Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1976.
15. *Лучин В.О.* Указное право России. – М., 1996.
16. *Суворов М.А., Бошно С.В.* Роль «верхних» палат парламентов в системе органов государственной власти: отечественный и зарубежный опыт // Право и современные государства. – 2014. – № 2.

**Круглый стол «Правовое регулирование системы
нормативных правовых актов и российского
законодательства в проекте федерального закона
«О нормативных правовых актах в Российской
Федерации»**

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2015.2.2>

Демина Д.М., Михеева А.М., Тебуева З.П., Кармалита А.А., Пашков В.А.,
Лебеденко К.А., Артюшин А.В., Черторыжский С.В., Закирова У.И.,
Бытдаева В.Х., Подгрушная О.А., Ширшиков В.В.

Аннотация.

Федеральный закон «О нормативных правовых актах» должен стать ключевым элементом правовой системы и системы законодательства Российской Федерации. В 1996 году был принят в первом чтении, а в 2004 году снят с рассмотрения закон с таким названием. В декабре 2014 году на обсуждение вынесен новый вариант проекта закона. О значении данного правотворческого решения, о содержании проекта проведен круглый стол в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Участники научной дискуссии провели анализ текста проекта и высказали предложения по совершенствованию проекта закона. Предложено уточнить понятие правотворчества и субъектов правотворчества, усовершенствовать правила законодательной техники, процедуру регистрации и толкования нормативных правовых актов. Исследователи высказали предложения в части иерархии нормативных правовых актов, выявили актуальность проблемы опубликования. В проекте закона следует детально урегулировать процедуру всенародного обсуждения и учета ее результатов, а также утраты действия нормативных правовых актов.

Ключевые слова: нормативный правовой акт, правовой акт, закон, подзаконные нормативные правовые акты, опубликование, принятие нормативного правового акта, действие нормативного правового акта, юридическая сила акта, планирование правотворчества, законодательная техника, юридическая техника, правотворчество, законодательный процесс, стадии законодательного процесса, субъекты правотворчества.

13 марта 2015 года в стенах Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации магистрантами программы «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» Института государственной службы и

управления под руководством заведующей Кафедрой государственного права, профессора С.В. Бошно состоялся «круглый стол» посвященный проекту федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» внесенному Министерством юстиции РФ на общественное обсуждение.

Во вступительном слове **С.В. Бошно** отметила, что законодатель в пояснительной записке указал главной практической целью данного законопроекта «упорядочение системы нормативных правовых актов в Российской Федерации, урегулирование всего «жизненного» цикла нормативных правовых актов – от их проектирования до прекращения их действия». С этим нельзя не согласиться, поскольку вопрос решения проблемы упорядочивания законодательного процесса назрел уже давно и решением его может стать скорейшее принятие указанного законопроекта. Совершенствованию юридического качества нормативных правовых актов должно способствовать их общественное обсуждение, составной частью которого и является настоящий «Круглый стол».

В рамках дискуссии по обсуждению законопроекта выступили магистранты РАНХиГС при Президенте РФ. Каждый из участников «Круглого стола» провел собственное исследование по актуальным вопросам проекта начиная с подготовки и внесения законопроектов на общественное обсуждение и заканчивая их опубликованием и регистрацией. По совокупности высказанных мнений и предложений можно составить мнение о целесообразности и важности принятия данного законопроекта.

Рассмотрев основные положения Законопроекта **З.П. Тебуева**, выделяет как один из основных технико-юридических дефектов данное в нем определение правотворчества, указывая, что анализ и сравнение положений статей 2 и 4 данного Законопроекта ставит под вопрос его однозначность.

Законодатель в ст. 4 Проекта закона дает полный перечень субъектов правотворчества, указывая, что правомочие по принятию (изданию) нормативных правовых актов в Российской Федерации, помимо органов государственной власти, имеют и «граждане Российской Федерации», и «органы местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления». Вместе с тем, при определении термина «правотворчество» в ст. 2 Законопроекта указано, что правотворчество – это официальная деятельность [только! – З.Т.] государственных органов по разработке и принятию нормативных правовых актов. Такое разночтение в тексте Проекта недопустимо.

Определение правотворчества на основе приведенного самим же законодателем перечня его субъектов может быть следующим: *«Правотворчество – это официальная деятельность уполномоченных субъектов (федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Федерации, местного самоуправления и их должностных лиц, а также граждан в порядке референдума) в пределах их компетенции по созданию, изменению и отмене нормативных правовых актов».*

По проблеме официального толкования свое мнение высказала **Д.М. Демина**. В ситуациях, когда в нормативных правовых актах содержится неопределенность, правоприменителю может помочь толкование норм права, которое представляет собой деятельность компетентных органов публичной власти, судов, структур гражданского общества, специалистов и отдельных граждан по уяснению и разъяснению закона.

Под авторским толкованием (в терминологии Проекта) понимается официальное разъяснение, которое осуществляют органы, принявшие (издавшие) нормативный правовой акт. Такое разъяснение в доктрине называется аутентичным, и существует мнение, что оно является наиболее достоверным, так как лишь орган государственной власти, издавший норму права, может правильно без искажений растолковать данный нормативный правовой акт, хотя в то же время гарантий этого нет.

Делегированное толкование также является спорным явлением, так как нередко происходит искажение смысла самого нормативного правового акта. Судебное толкование имеет значимую роль, поскольку имеет большую юридическую силу, в сравнении с ведомственными толкованиями. О нем сказано в п. 4 ст. 58 Проекта: «юридическая сила ... определяется федеральными конституционными законами». Создается впечатление, что описание толкования нормативных правовых актов в Законопроекте носит исключительно формальный характер. В п. 2 ст. 57 Проекта говорится о том, что толкование нормативного правового акта не может изменять его смысл. На практике же часто возникают ситуации, когда понимание законов так искажали, что меняли всю правоприменительную практику. Таким образом, по части толкования актов документ носит больше формальный характер, не разъясняя принятый в юридической практике процесс.

Докладом о положениях Законопроекта, касающихся иерархии нормативных правовых актов, дискуссию продолжил **В.В. Шириков**. Он отметил, что, пожалуй, одним из главных практических результатов данного Проекта является предусмотренное законодателем правило, которое устанавливает ранее не закрепленную на законодательном уровне систему иерархии нормативных правовых актов. Однако в предложенном толковании иерархии нормативных правовых актов есть ряд неточностей и расхождений, которые необходимо обсуждать и устранить до принятия закона.

Так, например, положение ст.10 Законопроекта, дает Президенту РФ право издавать указы, восполняющие пробелы в сфере регулирования федеральными законами, не обладающие юридической силой федерального закона и действующие до принятия соответствующих федеральных законов.

Данная формулировка фактически вводит в российское законодательство институт делегированного законотворчества, известного в истории российского правотворчества как «указное право». На взгляд докладчика было бы целесообразнее вообще отказаться от права издавать временные указы, восполняющие пробелы в сфере регулирования, поскольку глава государства уже имеет право внести любой проект закона

как приоритетный.

С докладом о проблемах юридической техники и необходимости обеспечить максимально полное и точное соответствие формы нормативных предписаний их содержанию выступила **А.М. Михеева**. Она указала, что важнейшим аспектом юридической техники является определение предмета закона, возможное лишь на основании глубокого изучения существующего правового материала и анализа живой социальной практики. Только такой подход позволит стать закону выразителем общественных интересов. В ст. 21 Законопроекта закрепляется информационная основа проекта нормативного правового акта, а п. 1 ст. 18 предусматривает возможность привлечения экспертов и научных организаций при его подготовке.

Докладчик изложил как Проект определяет форму нормативных правовых актов и затронул особый раздел законодательной техники – язык закона с акцентом на требования к терминологии закона и на выполнение принципа правовой определенности. Этот принцип закреплён в п. 2 ст. 30 Проекта, где указано, что в нормативном правовом акте даются определения вводимых понятий, а также юридических и других специальных терминов. Это лишь частично решает вопрос, так как речь идет об определении исключительно вводимых терминов.

О проблеме противоречия норм международного права и норм внутригосударственного права и, соответственно, о способах ее разрешения рассказала **У.И. Закирова**. Этот вопрос затрагивается в гл. 3 «Использование норм международного права в системе нормативных правовых актов в Российской Федерации», где, по мнению докладчика, не хватает пункта об опубликовании нормативных правовых актов, направленных на выполнение временно применяемых международных договоров РФ или об обязательстве соответствующих уполномоченных органов принимать (издавать) нормативные правовые акты о временном использовании того или иного международного договора. Такой пункт позволил бы устранить один из пробелов в нашем законодательстве.

Немаловажным является вопрос о нормативных актах, не прошедших государственную регистрацию и (или) неопубликованных в установленном порядке, но противоречащих международным договорам. Хотя такие акты не влекут правовых последствий как не вступившие в силу, устанавливается судебная практика, в которой суды ссылаются на информационные письма органов исполнительной власти, которые по своему содержанию являются нормативными правовыми актами. Как представляется, необходимо создать условия для их издания или запрета, поскольку нередко происходят казусы, связанные с полномочиями органов государственной власти издавать «рекомендательные» или «разъяснительные» письма.

С анализом гл. 9 Законопроекта, посвященной официальному опубликованию нормативных правовых актов выступила **В.Х. Бытдаева**. Она указала на необходимость реализации права на информацию о новых законах и иных нормативных актах. Докладчик изложил действующие

нормы, которые определяют порядок опубликования законов. Отмечено, что требование опубликования для всеобщего сведения касается также и подзаконных актов.

По мнению докладчика, в указанной главе Проекта надо уделить внимание тому, чтобы: 1) определить единое место опубликования нормативных правовых актов; 2) предусмотреть развитие интернет-опубликования, в частности усовершенствование официального портала www.pravo.gov.ru; 3) обеспечить условия, чтобы текст нормативного правового акта стал доступным для ознакомления всех заинтересованных лиц, учитывая при этом главную сложность в выяснении была ли у субъектов возможность ознакомления с текстом или нет.

Порядку регистрации нормативных правовых актов посвятил выступление **А.В. Артюшин**. Он подробно изложил Разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные приказом Минюста России от 4 мая 2007 года № 88 и указал на необходимость существенного обновления порядка государственной регистрации нормативных правовых актов. Сделан вывод о том, что положения рассматриваемого Законопроекта в целом не противоречат действующему законодательству.

О порядке подготовки актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти доклад подготовил **С.В. Черторыжский**. Он обратил внимание на иерархичность законодательной системы, составляемой нормативными актами, которые издаются преимущественно государственными органами, имеющими соответствующую компетенцию в данной области. Порядок издания нормативных правовых актов строго регламентирован, и в настоящее время подготовка и внесение нормативных правовых актов Правительства РФ осуществляется в соответствии

с положениями его Регламента, утвержденного постановлением от 1 июня 2004 г. № 260. Принимая во внимание потребность в упорядочении действующего законодательства и совершенствования практики разработки и правоприменения вновь издаваемых нормативных актов, представляется целесообразным установление порядка и требований к подготовке соответствующих проектов актов, имеющему большую юридическую силу по сравнению с актами Правительства РФ. Решению этой задачи может послужить принятие соответствующего федерального закона.

Упорядочение подзаконного правотворчества позволит сформировать должную соподчиненность издаваемых нормативных актов, а также более детально и доступно изложить основные этапы подготовки проекта нормативного правового акта и описать порядок взаимодействия заинтересованных субъектов.

Вопросы общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов осветила **О.А. Подгрушная**. В настоящее время в Российской Федерации в новых государственно-правовых и технологических условиях

наблюдается возрождение восходящей к 80-м годам XX столетия практики общественных обсуждений законопроектов и иных важных решений. Тем не менее, на федеральном уровне пока нет специального закона, комплексно регулирующего названные отношения, хотя в праве уже получили отражение некоторые их элементы. Отношения, связанные с обсуждением проектов законов и иных нормативных правовых актов, регулируются и на уровне ряда субъектов Российской Федерации.

В последнее время процесс развития «общественного обсуждения» достаточно активизировался, был создан интернет-ресурс «Российская общественная инициатива» (www.roi.ru), в московском регионе успешно функционирует созданный по инициативе мэрии г. Москвы проект «Активный гражданин» (www.ag.mos.ru), который позволяет с помощью интернет-приложения на мобильном телефоне проводить электронные «референдумы», в процессе которых обсуждаются важные для города вопросы.

Стремление к повышению эффективности общественных обсуждений обуславливает необходимость создания соответствующих правовых основ. В этих целях, на взгляд докладчика, нужно не дополнять и уточнять разрозненные действующие нормы, а, опираясь на отечественный опыт и зарубежную практику, принять, полноценный федеральный закон об общественном обсуждении проектов федеральных законов и иных важных решений, обязав при этом законодателя объективно и честно учитывать все поступившие предложения.

Предложения по экспертизе и общественному обсуждению подготовил **А.А. Кармалита**. Он полагает, что помимо правовой и антикоррупционной экспертизы в Проекте должна быть указана и оценка регулирующего действия (ОРВ). Такая оценка должна прилагаться к любым вносимым в Государственную Думу проектам, в первую очередь – к регулирующим предпринимательскую деятельность.

По его мнению, пункты 1 и 2 ст. 24 Проекта противоречат друг другу. В этой связи он предлагает п. 2 ст. 24 изложить в следующей редакции: *«Порядок проведения общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, размещённых в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, обеспечивает гражданам возможность ознакомления с текстом проекта нормативного правового акта, а также поступающими в ходе обсуждения предложениями граждан о внесении в него изменений и дополнений с возможностью беспрепятственного выражения своего мнения»*.

С порядком рассмотрения нормативных правовых актов дискуссию продолжил **К.Г. Лебеденко**. Он обратил внимание на то, что ст. 36 Законопроекта ставит своей основной целью раскрытие одного из важных этапов правотворческого процесса – рассмотрение проекта нормативного правового акта. При этом он отметил несоответствие содержания данной статьи названию главы 8 «Принятие (издание) нормативных правовых

актов», поскольку ст. 36 раскрывает порядок рассмотрения законопроектов в частности, а не нормативных правовых актов в целом. Таким образом, законодатель исключил из этого процесса такие субъекты правотворчества как граждане РФ и представительные органы муниципальных образований, а также не установил порядок рассмотрения нормативных правовых актов, авторами которых они являются. По его мнению, данная статья носит скорее общий ознакомительный характер такого сложного и многогранного процесса рассмотрения нормативного правового акта правотворческим органом. Для приведения статьи к не противоречащему законодательству виду, было предложено изложить ст. 36 Проекта в следующей редакции:

«1. Порядок рассмотрения нормативных правовых актов устанавливается соответственно Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, конституциями (уставами) и законодательством субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, а также регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, законодательных (представительных) органов местного самоуправления.

2. По итогам рассмотрения проекта нормативного правового акта правотворческий орган принимает решение:

о принятии (издании) данного нормативного правового акта;

о доработке данного нормативного правового акта с указанием порядка и сроков;

об отклонении данного нормативного правового акта;

об отложении принятия (издания) данного нормативного правового акта на определенный срок;

и другие решения в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3. Проект нормативного правового акта может быть отозван органом, лицом (лицами), его внесшим (внесшими) в порядке, установленном правотворческим органом».

Доклад по вопросам связанным с утратой силы нормативных правовых актов произвел **В.А. Пашков**. По общему правилу законы и другие нормативные акты обратной силы не имеют. В ст. 46 данного Законопроекта это подтверждается. В случае возникновения, например, имущественного спора или совершения правонарушения применяется тот закон, который имел юридическую силу во время возникновения спора или совершения противоправного деяния, хотя на данный момент этот закон был отменен или изменен.

Необходимо четко разграничить понятия прекращения действия нормативного правового акта, замену его другим нормативным правовым актом. Необходимо дополнить подпункты ст. 49 Проекта условиями, которые определяли бы порядок прекращения нормативного правового акта, что не пересекалось бы с условиями замены нормативного правового акта другим,

а так получается, что одно понятие написано в трех пунктах только разными словами.

* * *

По итогам прошедшего «Круглого стола» участники сошлись во мнении, что принятие закона, который бы упорядочивал систему и процедуры в сфере нормативных правовых актов, в современных условиях просто необходимо, поскольку количество ошибок, замечаний и неточностей, возникающих в процессе законотворчества, носит масштабный характер. Оно даже может угрожать распадом всей правовой системе Российской Федерации. Сделан вывод, что такой системообразующий для правовой сферы закон требует качественного проведения научно-исследовательской работы с глубоким анализом и обобщением опыта последних лет.

РАНХиГС при Президенте РФ

Модератор: С.В. Бошно;

Участники «круглого стола»:

Демина Дарья Максимовна, магистрант РАНХиГС, Московская административная дорожная инспекция, главный специалист, e-mail: deminadash@mail.ru

Михеева Анастасия Михайловна, магистрант РАНХиГС, e-mail: mikheeva.93@mail.ru

Тебueva Зухра Пахатовна, магистрант РАНХиГС, e-mail: tebueva.z@mail.ru

Кармалита Андрей Александрович, магистрант РАНХиГС, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, специалист, e-mail: andrey.karmalita@yahoo.com

Пашков Вадим Алексеевич, магистрант РАНХиГС, НП ОАУ «Возрождение» (СРО), аналитик, e-mail: vadon1992@gmail.com

Лебеденко Константин Александрович, магистрант РАНХиГС, депутат Совета депутатов Солнечногорского муниципального района Московской области, e-mail: klebedenko@yandex.ru

Артюшин Алексей Владимирович, магистрант РАНХиГС, e-mail: artyushin.aleksey@yandex.ru

Черторыжский Станислав Валерьевич, магистрант РАНХиГС, e-mail: stanislav.engineering@mail.ru

Закирова Ульвие Искандеровна, магистрант РАНХиГС, Девятый арбитражный апелляционный суд, помощник судьи, e-mail: ylzaki@mail.ru

Бытдаева Венера Халисовна, магистрант РАНХиГС, Девятый арбитражный апелляционный суд, секретарь судебного заседания, e-mail: venera9209@mail.ru

Подгрушная Оксана Александровна, магистрант РАНХиГС, e-mail: oхanapodgrushnaya@gmail.com

Шириков Валентин Валентинович, магистрант РАНХиГС, консультант отдела Департамента финансового обеспечения Министерства

обороны Российской Федерации, e-mail: 5160@mail.ru

Библиографический список

1. Проект закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». – <http://regulation.gov.ru/project/21982.html>
2. Постановление Государственной Думы от 11 ноября 1996 г. № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд РФ».
3. Приказ Минюста РФ от 04.05.2007 г. № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».
4. *Бошно С.В.* Нормативный правовой акт: развитие признаков в правоприменительной практике // Арбитражный и гражданский процесс. – 2009. – № 4,5, 6.
5. *Бошно С.В., Васюта Г.Г.* Система нормативных правовых актов: современное состояние и потребности в развитии (по итогам социолого-правового исследования) // Современное право. – 2009. – № 11. *Бошно С.В.* Форма права: теоретико-правовое исследование /Дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2005.
6. *Лукьянова Е.А.* Закон о законах // Законодательство. – 1999. – № 11.
7. Круглый стол «Актуальные проблемы правотворчества и проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». – Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 26 января 2015 года - <http://www.izak.ru/news.html?id=753>

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ

Конституционное право на семейные связи в условиях пенитенциарных учреждений и гарантии реализации

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2015.2.3>

Зубенко Владимир Михайлович, старший преподаватель кафедры Государствоведения Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, советник государственной гражданской службы Российской Федерации 1 класса, e-mail: v1zubenko@yandex.ru.

Аннотация. Рассматриваются проблемы реализации права на семейные (родственные) связи лиц, содержащихся в пенитенциарных учреждениях. Указываются основные причины, препятствующие реализации данного субъективного права лицами разных категорий. Особое внимание уделяется обеспечению права на надлежащие условия содержания в пенитенциарных учреждениях беременных женщин и женщин, имеющих ребенка в возрасте до трех лет. Анализируется проблема сохранения детско-родительских отношений в период изоляции от общества несовершеннолетних правонарушителей. Отмечается несовершенство законодательства в части ограничения права несовершеннолетних осужденных на свидания в период содержания в строгих условиях отбывания наказания. Предложены конкретные меры содействия реализации права несовершеннолетних на семейные связи в условиях пенитенциарных учреждений.

Ключевые слова: пенитенциарные учреждения, следственные изоляторы, беременные женщины, международные акты, женщины, имеющие ребенка в возрасте до трех лет, исправительные колонии, воспитательные колонии, семейные связи; детско-родительские отношения, дома ребенка в исправительных колониях, несовершеннолетние осужденные, учебно-воспитательные учреждения закрытого типа.

Для целей настоящей статьи используются следующие понятия.

Пенитенциарные учреждения – следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы (СИЗО), исправительные колонии для отбывания наказания в виде лишения свободы взрослыми осужденными (ИК),

воспитательные колонии для отбывания наказания несовершеннолетними осужденными, специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, центры временного содержания несовершеннолетних правонарушителей.

Семейные (родственные) связи – в определенном смысле собирательное понятие, включающее, в частности, следующие «категории»: детско-родительские отношения, общение между супругами, общение между детьми и родителями (лицами, их заменяющими), право (обязанность) родителей заботиться о детях и т.п.

Обратим внимание на некоторые базовые положения Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ) и на соответствующие положения Конституции Российской Федерации.

Семья, материнство, отцовство и детство в Российской Федерации находятся под защитой государства (ч. 1 ст. 1 СК РФ).

Каждый ребенок имеет право жить и воспитываться в семье, насколько это возможно, право знать своих родителей, право на их заботу, право на совместное с ними проживание, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам. Ребенок имеет право на воспитание своими родителями, обеспечение его интересов, всестороннее развитие, уважение его человеческого достоинства (ч. 2 ст. 54 СК РФ).

Ребенок имеет право на общение с обоими родителями, дедушкой, бабушкой, братьями, сестрами и другими родственниками (ч. 1 ст. 55 СК РФ).

Ребенок, находящийся в экстремальной ситуации (задержание, арест, заключение под стражу, нахождение в медицинской организации и другое), имеет право на общение со своими родителями (лицами, их заменяющими) и другими родственниками в порядке, установленном законом (ч. 2 ст. 55 СК РФ).

В соответствии с Конституцией Российской Федерации материнство и детство, семья находятся под защитой государства. Забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность обоих родителей (ст. 38). В Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства (ч. 2 ст. 7). Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью правовой системы Российской Федерации (ч. 4 ст. 15).

Кроме того, целесообразно учитывать постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.10.2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», в котором отмечается, в частности, следующее: в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (часть 1 статьи 17 Конституции Российской Федерации).

Исходя из этого, а также из положений части 4 статьи 15, части 1 статьи 17, статьи 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, а также международным договорам Российской Федерации являются непосредственно действующими в пределах юрисдикции Российской Федерации. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо.

К общепризнанным принципам международного права, в частности, относятся принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств.

Под общепризнанной нормой международного права следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного.

Содержание указанных принципов и норм международного права может раскрываться, в частности, в документах Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений¹.

Рассмотрим пенитенциарные учреждения и содержащихся в них лиц в аспекте обозначенной темы – право на семейные (родственные) связи.

Лица, подозреваемые и обвиняемые в совершении преступлений, содержащиеся под стражей в следственных изоляторах:

- а) подозреваемые и обвиняемые беременные женщины;
- б) подозреваемые и обвиняемые женщины, имеющие ребенка в возрасте до трех лет;
- в) иные категории (в настоящей статье не рассматриваются по причине ограниченного объема).

Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» устанавливает следующее:

«Подозреваемые и обвиняемые женщины могут иметь при себе детей в возрасте до трех лет.

В местах содержания под стражей для беременных женщин и женщин, имеющих при себе детей, создаются улучшенные материально-бытовые условия, организуется оказание медицинской помощи соответствующего вида и устанавливаются повышенные нормы питания и вещевого обеспечения, определяемые Правительством Российской Федерации.

Не допускается ограничение продолжительности ежедневных прогулок

¹ См.: Пункт 1 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.10.2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации».

беременных женщин и женщин, имеющих при себе детей.

К беременным женщинам и женщинам, имеющим при себе детей, не может быть применено в качестве меры взыскания водворение в карцер.

В случае необходимости администрация места содержания под стражей может возбуждать в установленном законом порядке ходатайство о временной передаче ребенка родственникам или иным лицам либо в детское учреждение»¹.

К сожалению, в настоящее время, ощущается нехватка следственных изоляторов, отвечающих требованиям статьи 30 данного Закона, т.е. в которых (для женщин указанной категории) «созданы улучшенные материально-бытовые условия и организовано оказание медицинской помощи соответствующего вида».

Указанные причины объективно препятствуют реализации закрепленного законом субъективного права подозреваемых и обвиняемых беременных женщин на надлежащие условия содержания. Равно как и женщин, имеющих детей (ребенка) в возрасте до трех лет.

В связи с названными объективными причинами имеют место случаи, когда женщина – после рождения ребенка – помещается в обычный следственный изолятор, без учета её «особого статуса».

В этом случае вступает в действие соответствующее («запасное») положение статьи 30 данного Закона: «в случае необходимости администрация места содержания под стражей может возбуждать в установленном законом порядке ходатайство о временной передаче ребенка родственникам или иным лицам либо в детское учреждение».

При таких чрезвычайных обстоятельствах, женщина может быть разлучена со своим ребенком; она подписывает ходатайство (заявление) о «добровольном согласии» на передачу ребенка под опеку родственников (при наличии у них возможности) или иным лицам либо в учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Вышеизложенное не способствует сохранению детско-родительских отношений.

Следует учитывать и конституционный принцип презумпции невиновности, который распространяется на лиц данной категории в полной мере. Более того, в отношении некоторых из них уголовное дело может быть прекращено, приговор может быть оправдательным.

Лица, осужденные к наказанию в виде лишения свободы.

Взрослые лица, осужденные к лишению свободы:

- содержатся в мужских исправительных колониях (лица мужского пола);
- содержатся в женских исправительных колониях (лица женского пола).

В соответствии с Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации (далее – УИК РФ) осужденные имеют право на определенное

¹ См.: Статья 30 Федерального закона от 15.07.1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

количество телефонных разговоров.

Кроме того, осужденные имеют право на строго определенное количество свиданий (в течение года). Однако по причине значительной удаленности пенитенциарных учреждений от дома (прежнего места жительства), субъективное право осужденных на свидания со своими родственниками зачастую не может быть реализовано.

В этой связи, представляется уместным обратить внимание на отдельные правовые позиции Европейского Суда по правам человека, поскольку некоторые жалобы осужденных о нарушении права на сохранение семейных связей признаются Европейским Судом приемлемыми.

Например, Постановление Европейского Суда от 23.10.2014 г. по делу «Винтман против Украины» (извлечение): «Обстоятельства дела. В жалобе в Европейский Суд заявитель утверждает, что его заставляют отбывать назначенный ему срок лишения свободы вдали от своего дома, поэтому его престарелая мать, имеющая слабое здоровье, не может навестить его более 10 лет. На момент вынесения Постановления Европейским Судом заявитель отбывал наказание в месте лишения свободы, расположенном в 700 км от его дома, при этом добраться из дома до места лишения свободы занимало от 12 до 16 часов. Администрация места лишения свободы неоднократно отклоняла его ходатайства с просьбой о переводе в другое исправительное учреждение, ссылаясь на проблемы с нехваткой мест для заключенных в исправительных учреждениях.

Вопросы права. Как отмечается в Постановлении, отказ перевести заявителя в место лишения свободы ближе к дому эффективно исключал какой-либо его личный контакт с матерью и, таким образом, приравнивался к вмешательству публичных властей в реализацию его права, гарантированного статьей 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, на уважение его семейной жизни. Европейский Суд готов согласиться с тем, что вмешательство публичных властей было осуществлено в соответствии с законом и преследовало правомерные цели предотвращения переполненности мест лишения свободы. Однако оно не является пропорциональным. Хотя власти ссылались на отсутствие свободных мест в местах лишения свободы, они не представили каких-либо аргументов и доказательств того, что они на самом деле рассматривали возможность направления заявителя в место лишения свободы в любой из многих регионов ближе к его дому. Заявитель просил о переводе ближе к дому с декабря 2001 года. Несмотря на это, в декабре 2009 года заявитель был переведен в регион, который является одним из самых отдаленных от его дома. В Постановлении подчеркивается, что власти не оспаривали то обстоятельство, что престарелая мать заявителя физически не могла ездить к нему на свидания в регионы, где он находился в заключении. Фактически суть настоящего дела заключается в том, что личная ситуация заявителя и его интерес в поддержании своих семейных связей не подвергались оценке, и не было представлено каких-либо важных и достаточных оснований для

вмешательства публичных властей, о котором идет речь по делу.

Постановление. Европейский Суд установил нарушения статьи 8 Конвенции во взаимосвязи со статьей 13 Конвенции относительно отсутствия эффективного средства правовой защиты, что касается невозможности для заявителя добиться своего перевода отбывать наказание в месте заключения ближе к дому.

Компенсация. В порядке применения статьи 42 Конвенции, Европейский Суд присудил заявителю (*) тыс. евро в качестве компенсации морального вреда»¹.

Осужденные беременные женщины и женщины, имеющие ребенка в возрасте до 3 лет.

УИК РФ устанавливает: «В исправительных учреждениях, в которых отбывают наказание осужденные женщины, имеющие детей, могут организовываться дома ребенка. В домах ребенка исправительных учреждений обеспечиваются условия, необходимые для нормального проживания и развития детей. Осужденные женщины могут помещать в дома ребенка исправительных учреждений своих детей в возрасте до трех лет, общаться с ними в свободное от работы время без ограничения. Им может быть разрешено совместное проживание с детьми.

С согласия осужденных женщин их дети могут быть переданы родственникам или по решению органов опеки и попечительства иным лицам либо по достижении детьми трехлетнего возраста направлены в соответствующие детские учреждения.

Если ребенку, содержащемуся в доме ребенка исправительного учреждения, исполнилось три года, а матери до окончания срока отбывания наказания осталось не более года, администрация исправительного учреждения может продлить время пребывания ребенка в доме ребенка до дня окончания срока отбывания наказания матерью.

Осужденным беременным женщинам, осужденным женщинам во время родов и в послеродовой период оказывается специализированная медицинская помощь»².

Необходимо отметить, что во многих женских исправительных колониях дома ребенка отсутствуют.

Данные объективные обстоятельства препятствуют эффективной реализации вышеуказанного субъективного права осужденной матери находиться (содержаться) в пенитенциарном учреждении вместе со своим ребенком - до достижения им возраста трех лет.

Поэтому, в правоприменительной практике, возможны различные варианты «решения вопроса», в частности:

- 1) соответствующие компетентные органы (Федеральная служба

¹ См.: Информация о Постановлении Европейского Суда от 23.10.2014 г. по делу «Винтман против Украины». Неофициальный перевод с английского Берестнева Ю. / Справочная правовая система КонсультантПлюс.

² См.: Статья 100 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации.

исполнения наказаний и её территориальные органы) принимают решение об этапировании (перевозке) осужденной женщины, имеющей ребенка в возрасте до трех лет, в соответствующее исправительное учреждение, нередко расположенное на значительном удалении от дома (семьи). А это, в свою очередь, может быть препятствием в реализации права на свидания с близкими родственниками, в частности, с супругом (отцом ребенка).

2) осужденная добровольно принимает решение о передаче ребенка под опеку родственникам или иным лицам.

3) иные, менее гуманные, варианты (не рассматриваются).

Несовершеннолетние, осужденные к наказанию в виде лишения свободы с отбыванием наказания в воспитательной колонии.

В настоящее время, нельзя утверждать, что созданы надежные и эффективные гарантии реализации субъективного права несовершеннолетнего осужденного на семейные (родственные) связи.

По состоянию на начало 2015 года в Российской Федерации функционировало 45 воспитательных колоний, расположенных на территории страны неравномерно. Ранее функционировало 60 воспитательных колоний, что свидетельствует о том, что проблема сохранения семейных связей и тогда была актуальной.

В 2011 году пятнадцать воспитательных колоний были закрыты, точнее, репрофилированы (путем изменения типа исправительного учреждения) – для «исполнения наказаний в виде лишения свободы в отношении женщин, осужденных к лишению свободы с отбыванием наказания в исправительных колониях общего режима»¹.

Указом Президента Российской Федерации от 01.06.2012 г. № 761 была утверждена Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012-2017 годы. В этом документе предусмотрены меры, направленные на улучшение положения детей в период нахождения в местах лишения свободы и после выхода на свободу. Среди этих мер, в частности, следующие: «Организация работы по восстановлению отношений детей, находящихся в местах лишения свободы, с их семьями и ближайшим социальным окружением и оказание помощи таким детям в адаптации и ресоциализации по окончании отбывания наказания. Разработка программы ресоциализации отбывших наказание несовершеннолетних и формирование государственного заказа по адресному оказанию данной услуги».

Представляется, что выполнение указанных социально значимых задач может быть реальным, если несовершеннолетние отбывают лишение свободы на разумном удалении от «семьи и ближайшего социального окружения». Другими словами, этого можно достигнуть – с большей долей вероятности, если воспитательное учреждение будет максимально

¹ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.03.2011 г. № 323-р «О создании федеральных казенных учреждений». Одной из причин принятого решения (распоряжения Правительства РФ) была, по-видимому, нехватка женских исправительных колоний, по причине переполненности имеющихся исправительных учреждений.

приближено к месту проживания родителей (иных родственников). Но тогда данные воспитательные учреждения должны находиться в соседних (ближайших) субъектах Федерации.

Сокращение количества воспитательных колоний (с 60 до 45) объективно усложнило ситуацию, связанную с ослаблением социально полезных связей несовершеннолетних, связей с родственниками. Высока вероятность их отчуждения от семьи (социума). Затем, после выхода на свободу – социальная дезадаптация, наносящая вред личности, физическому и психическому здоровью. Это может быть одной из причин совершения повторных правонарушений.

Возможны проблемы и с реализацией права несовершеннолетнего на условно-досрочное освобождение.

Законодательные нормы и судебная практика условно-досрочного освобождения осужденных характеризуются отсутствием единообразного подхода при решении вопроса о том, что конкретный осужденный для своего исправления не нуждается в полном отбывании срока наказания. Пленум Верховного Суда Российской Федерации рекомендует, при рассмотрении судом вопроса об условно-досрочном освобождении учитывать, в частности, «связи осужденного с родственниками в период отбывания наказания»¹.

Но зачастую ослабление (разрыв) семейных (родственных) связей является следствием удаленности пенитенциарного учреждения от дома. В таком случае, даже если подросток при отбывании наказания старается быть правопослушным и ответственным за свое поведение, у него меньше шансов выйти на свободу раньше срока. Указанные обстоятельства не способствуют его исправлению, формированию позитивного правосознания, а также ресоциализации (адаптации в общество) после освобождения.

Необходимо учитывать, что возможность досрочного освобождения имеет для несовершеннолетнего огромное стимулирующее значение, является социально значимым для него и его родителей (лиц, их заменяющих).

Следует обратить внимание и на проблемы, касающиеся несовершеннолетних осужденных лиц женского пола. Для лиц данной категории в Российской Федерации имеются всего три воспитательных колонии. По этой причине многие из этих несовершеннолетних объективно лишены возможности реализовать право на свидания, поскольку их родные зачастую не имеют возможности приехать на свидание. К сожалению, это – объективная реальность.

Необходимо кратко рассмотреть вопрос о роли органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований в содействии решению указанных проблем.

Представляется, в частности, целесообразным оказание органами

¹ См.: Пункт 5 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2009 г. № 8 (в ред. от 09.02.2012 г.) «О судебной практике условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания».

власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований содействия в реализации несовершеннолетними осужденными права на семейные связи (свидания с родственниками). Например, оказание родителям (лицам, их заменяющим) содействия в приобретении проездных билетов, иные эффективные формы поддержки¹.

Думается, что возможность (стремление) несовершеннолетнего осужденного поддерживать семейные (родственные) связи можно рассматривать и как субъективное право, и как законный интерес.

Другими возможными причинами, препятствующими реализации права несовершеннолетних осужденных на семейные связи, является несовершенство уголовно-исполнительного законодательства.

Несовершеннолетние осужденные, признанные злостными нарушителями режима отбывания наказания, подлежат переводу из обычных условий отбывания наказания в строгие условия отбывания наказания (ч. 3 ст. 132 УИК РФ). При этом существенно изменяется их правовое положение:

Во-первых. В строгих условиях отбывания наказания разрешаются лишь краткосрочные свидания. Длительные свидания не предусмотрены (ст. 133 УИК РФ). Для сравнения: осужденным, находящимися в обычных условиях отбывания наказания, предоставляются длительные свидания с родителями и иными близкими родственниками (сроком до трех суток, с правом совместного проживания в комнатах длительных свиданий).

Во-вторых. В строгих условиях отбывания наказания телефонный разговор может быть разрешен лишь «при исключительных личных обстоятельствах» (ч. 3 ст. 92 УИК РФ). В соответствии с правоприменительной практикой исключительными личными обстоятельствами признаются, как правило, тяжелая болезнь или смерть близких родственников.

Указанные запреты не соответствуют принципу наилучшего обеспечения интересов ребенка (статья 3 Конвенции о правах ребенка Организации Объединенных Наций), другим общепризнанным принципам и нормам международного права.

«Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила)»² предусматривают следующее: в интересах благополучия несовершеннолетних, помещенных в исправительные учреждения, их родители или опекуны должны иметь право посещать их» (пункт 26.5).

«Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных

¹ Указом Президента Российской Федерации от 01.06.2012 г. № 761 «О национальной стратегии действия в интересах детей на 2012-2017 годы» рекомендовано, в частности: органам государственной власти субъектов Российской Федерации утвердить региональные стратегии (программы) действий в интересах детей (пункт 4 Указа). Следовательно, вышеуказанные меры содействия (формы поддержки) в конкретном субъекте Федерации могут быть реализованы в рамках региональной стратегии (программы).

² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 40/33 от 29 ноября 1985 г. / Справочная правовая система КонсультантПлюс. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=16183>.

свободы»¹ устанавливают еще более широкие права ребенка в условиях несвободы: «каждый несовершеннолетний должен иметь право на регулярные и частые свидания, в принципе раз в неделю, и не менее раза в месяц, в условиях, учитывающих потребность несовершеннолетнего в уединении, контактах и неограниченном общении со своей семьей и защитником» (пункт 61).

Конституция Российской Федерации допускает ограничения основных прав только в исключительных случаях и в строго определенных (разумных) целях: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (часть 3 статьи 55).

Целесообразно учитывать соответствующие правовые позиции Верховного Суда Российской Федерации. В частности, постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.06.2013 г. «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней»: «...в силу части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, положений Конвенции и Протоколов к ней любое ограничение прав и свобод человека должно быть основано на федеральном законе; преследовать социально значимую, законную цель (например, обеспечение общественной безопасности, защиту морали, нравственности, прав и законных интересов других лиц); являться необходимым в демократическом обществе (пропорциональным преследуемой социальной значимой, законной цели)».

Из вышеизложенного следует вывод: лишение несовершеннолетнего осужденного, содержащегося в строгих условиях отбывания наказания, права на длительные свидания с родными не соответствует ни одной из вышеназванных конституционно значимых целей, следовательно, является неправомерным.

Следует отметить, что в соответствии с УИК РФ задачами уголовно-исполнительного законодательства являются (кроме таких задач как регулирование порядка и условий исполнения наказаний, определение средств исправления осужденных): «охрана их прав, свобод и законных интересов, оказание осужденным помощи в социальной адаптации» (статья 1 Кодекса).

Следует учитывать и соответствующие принципы уголовно-исполнительного законодательства: «равенства перед законом, стимулирования правопослушного поведения, гуманизма» (статья 8 Кодекса).

Таким образом, правоприменительные органы, Федеральная служба

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 45/113 от 14 декабря 1990 г. // Сборник международных договоров. Том I (часть первая). Универсальные договоры. – Женева. 2002. – С. 337-354.

исполнения наказаний (ФСИН) России и её территориальные органы (в субъектах Российской Федерации) призваны эффективно реализовывать на практике вышеуказанные законоположения и принципы.

Представляется также уместным обратить внимание на следующее.

Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» (в ред. от 04.04.2015 г.) было утверждено Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации.

В соответствии с данным Положением: «Министерство юстиции Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию... в том числе в сфере исполнения уголовных наказаний.

Руководство деятельностью Минюста России осуществляет Президент Российской Федерации.

Минюст России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственной ему ФСИН России.

Основными задачами Минюста России являются:

- 1) разработка общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности;
- 2) нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности;
- 3) обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина;

Минюст России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями».

Таким образом, деятельность Минюста России имеет огромное социальное и правовое значение в решении многих вопросов исследуемой проблематики.

Существенное значение для исследования рассматриваемой сферы имеют Рекомендации Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека¹.

Ниже приводятся извлечения из Рекомендаций Совета:

«Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, заслушав и обсудив на своем специальном заседании 5 апреля 2013 г. доклад Постоянной комиссии по содействию работе общественных наблюдательных комиссий и реформе

¹ Рекомендации Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, принятые Советом по итогам специального заседания (14.05.2013 г.) на тему «Гражданское участие в реформе уголовно-исполнительной системы». / Сайт Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. http://president-sovet.ru/documents/recommendations/?CRDocument_page=3.

пенитенциарной системы, выступления представителей Минюста России, ФСИН России, других министерств и ведомств, а также экспертов и гражданских активистов, констатирует следующее¹.

Организованные членами Совета в 2012-2013 г. общественные проверки более ста исправительных учреждений и следственных изоляторов в Оренбургской и Челябинской областях, Республике Карелия, Пермском крае, Мордовской Республике и других субъектах Федерации, позволяют утверждать, что на сегодняшний день десятки тысяч осужденных отбывают наказание в регионах, недоступных для посещения их родными и близкими. Это приводит к ослаблению или разрыву социально полезных связей, личным трагедиям родственников, разрушению той социальной среды, на которую государство рассчитывает при освобождении осужденного.

С учетом изложенных выше обстоятельств Совет считает необходимым:

В целях совершенствования критериев оценки деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы считать важными критериями деятельности учреждений и территориальных органов уголовно-исполнительной системы (УИС) удельный вес осужденных, которым удалось восстановить ранее утраченные социально-полезные связи, в том числе с семьей.

В целях сохранения и развития социально полезных связей необходимо:

а) нормативно закрепить права заключенных на свидание с гражданскими женами и мужьями, разработав критерии того, кого можно считать гражданскими супругами;

б) обеспечить переход от разрешительной системы организации свиданий с подозреваемыми и обвиняемыми в СИЗО к нормативно-уведомительной, при которой дознаватель, следователь или суд направляет в СИЗО исчерпывающий перечень лиц, с которыми свидания подозреваемым и обвиняемым запрещены;

в) обеспечить учет при решении вопроса о месте отбытия наказания либо о переводе из одного учреждения УИС в другое необходимость и важность сохранения семейных и иных социально полезных связей;

г) обеспечить совместное проживание с детьми в возрасте до 3 лет положительно характеризующихся матерей по итогам эксперимента, показавшего, что такое проживание способствует достижению целей наказания. Предусмотреть возможность условного освобождения женщин, дети которых достигли 3 лет, если они положительно характеризуются и осуждены за преступления, не повлекшие необратимых последствий».

Специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа органов управления образованием (спецшколы и спецучилища

¹ Необходимо отметить, что общественные наблюдательные комиссии сформированы в каждом субъекте Российской Федерации на основании Федерального закона «Об общественном контроле за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания» и осуществляют свои (общественно значимые) функции в соответствии с указанным Законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

закрытого типа).

Данные учреждения также являются, строго говоря, пенитенциарными. Правовой основой данного тезиса являются, в частности, положения международных актов.

«Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы» устанавливают следующее: «лишение свободы означает любую форму задержания или тюремного заключения какого-либо лица или его помещение в государственное или частное исправительное учреждение, которое несовершеннолетнему не разрешается покидать по собственному желанию на основании решения любого судебного, административного или другого государственного органа».

Помещение (направление) несовершеннолетнего правонарушителя в закрытое воспитательное учреждение (спецшколу, спецучилище закрытого типа) осуществляется:

а) по приговору суда в случае, если несовершеннолетний осужден к лишению свободы за совершение преступления средней тяжести или тяжкого преступления, но на основании ч. 2 ст. 92 УК РФ освобожден от наказания с направлением (помещением) его в специальное учебно-воспитательное учреждение);

б) по постановлению судьи (в случае, если несовершеннолетний совершил общественно-опасное деяние, но не достиг возраста уголовной ответственности).

Таким образом, специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа также являются пенитенциарными учреждениями.

Проблемы реализации права на семейные (родственные) связи актуальны и в отношении указанных категорий несовершеннолетних. Закрытые воспитательные учреждения расположены на территории страны неравномерно, зачастую на значительном удалении от родного дома, родителей (лиц, их заменяющих) и иных родственников.

Целесообразно обратить внимание и на другие стороны данной проблемы. Право на семейные (родственные) связи необходимо рассматривать и в более широком аспекте. Например, с точки зрения социальных связей осужденного и его адаптации на свободе после освобождения.

В настоящее время в научной литературе получили распространение такие понятия, как «социальная адаптация осужденных», «социальная реабилитация», «ресоциализация».

Указанные понятия имеют неодинаковое значение, но разные ученые вкладывают в них один смысл – оказание помощи лицам, освобожденным от наказания в установлении социально-полезных связей.

Целесообразно привести некоторые из этих определений.

Социальная реабилитация (ресоциализация) – процесс повторного вживания лица, освободившегося из мест лишения свободы, в систему представлений о ценностях, существующих в обществе.

Социальная адаптация – процесс активного приспособления гражданина, находящегося в тяжелой жизненной ситуации, к принятым в обществе правилам поведения, а также процесс преодоления психологических и моральных травм.

Ресоциализация осужденных – целенаправленный процесс возвращения и приобретения необходимых возможностей и (или) способностей к жизни в обществе с соблюдением норм права¹.

Вопросы и проблемы, затронутые в настоящей статье, нуждаются в дополнительном, тщательном, всестороннем, объективном исследовании, в целях их разрешения в соответствии с принципом верховенства права.

Библиографический список:

1. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.10.2003 г. № 5 (в ред. от 05.03.2013 г.) «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 15.07.1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».
3. Информация о Постановлении Европейского Суда от 23.10. 2014 г. по делу «Винтман против Украины». Неофициальный перевод с английского Берестнева Ю. / Справочная правовая система КонсультантПлюс.
4. Семейный кодекс РФ.
5. Уголовно-исполнительный кодекс РФ.
6. Распоряжение Правительства РФ от 01.03.2011 г. № 323-р «О создании федеральных казенных учреждений».
7. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2009 г. № 8 «О судебной практике условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания».
8. Указ Президента Российской Федерации от 01.06.2012 г. № 761 «О национальной стратегии действия в интересах детей на 2012-2017 годы».
9. Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) (Приняты 29.11.1985 г. Резолюцией № 40/33 на 96-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. / Справочная правовая система КонсультантПлюс.
10. Правила, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы. Приняты Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 45/113 от 14 декабря 1990 г. // Сборник международных договоров. Том I (часть первая). Универсальные договоры. – Женева. – 2002.

¹ См.: Косевич Н.Р. Социальная адаптация и социальная реабилитация несовершеннолетних и деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав: вопросы теории и практики. / Антология научной мысли: К 15-летию Российской академии правосудия: Сборник статей. – М.: РАП. 2013. – С. 277.

11. Рекомендации Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, принятые Советом по итогам специального заседания (14.05.2013 г.) на тему «Гражданское участие в реформе уголовно-исполнительной системы» / Сайт Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. http://president-sovet.ru/documents/recommendations/?CRDocument_page=3.
12. Интернет-сайт некоммерческой организации «Ассоциация независимых наблюдателей». <http://www.onk-ru.info/>.
13. *Косевич Н.Р.* Социальная адаптация и социальная реабилитация несовершеннолетних и деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав: вопросы теории и практики. / Антология научной мысли: К 15-летию Российской академии правосудия: Сборник статей. – М., 2013.

**Сравнительно–правовое исследование
деятельности Совета экономической
взаимопомощи, Европейского экономического
союза и Евразийского экономического союза**

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2015.2.4>



Логина Анастасия Сергеевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Нижний Новгород), e-mail: pantera-cut84@mail.ru.



Травина Лилия Андреевна, студентка 4 курса факультета права, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Нижний Новгород), руководитель центра Студенческого Правового Бюро, e-mail: tlattv@mail.ru.

Аннотация.

В статье проводится сравнительно-правовое исследование создания и функционирования международных экономических организаций имевших место в различные исторические периоды времени: Совета экономической взаимопомощи, Европейского союза и Таможенного союза ЕАЭС. В процессе исследования определяется значение международных организаций в экономическом росте стран – участниц организаций. Оценивается роль названных организаций в установлении и развитии внешнеэкономических связей и интеграционных процессов в мировой экономике. Необходимость подобного рода сравнительно-правового исследования определена ее теоретической не разработанностью. В заключение делается обобщающий вывод о целесообразности и полезности функционирования СЭВ, ЕС и ТС ЕАЭС.

Ключевые слова:

Таможенный союз ЕАЭС, Совет экономической взаимопомощи, Европейский союз, таможенное законодательство; сравнительно-правовое исследование; интеграция; наднационализм, внешнеэкономическая деятельность.

Введение

Сравнительные исследования могут проводиться не только в отношении отдельных государственных и правовых институтов, имевших место в различные исторические периоды в одной стране¹, но и в отношении межгосударственных организаций, существовавших в разные эпохи, однако обладавших при этом некоей совокупностью схожих функций.

Сравнительно-правовое исследование трех межправительственных организаций²: Совета экономической взаимопомощи (далее – СЭВ), Европейского экономического сообщества и в настоящее время действующего Таможенного союза ЕАЭС обусловлено, тем, что перечисленные организации, на разных исторических отрезках времени, принимали участие в международной экономической интеграции в целях стабилизации и оптимизации экономик их стран-участниц.

Начиная с Лиги Наций по настоящее время национальные правительства по всему миру систематически делегируют свои полномочия различным международным организациям, специализирующимся в разных сферах интернациональных отношений³, изначальное подобное делегирование полномочий связывалось с необходимостью управления территориями общего пользования. Первые международные организации⁴ образовались в связи с необходимостью развития судоходства на реках⁵, протекающих по территории нескольких государств. В настоящее время острых разногласий по поводу роли, значения и места межправительственных организаций в международных отношениях не прослеживается, однако нет единого мнения по поводу целесообразности функционирования подобного рода межправительственных организаций.

Основная часть

Совет экономической взаимопомощи являлся межправительственной организацией созданной по итогам экономического совещания представителей таких стран как Болгарии, Венгрии, Польши, Румынии, СССР и Чехословакии в 1949 г. Странами – участниками СЭВ были Албания, Болгария, Венгерская народная республика, Германская демократическая республика, Польская народная республика, Румынская народная республика, СССР и Чехословакия. Правовой основой деятельности СЭВ был Устав

¹ Демичев А.А. Хронодискретное моногеографическое сравнительное правоведение как направление современной юридической науки // История государства и права. – 2010. – № 16. – С. 2-7.

² Belousova O.M., Chibisova E.V. Institutional support of the state innovation policy in the system of russian law // Law and modern states. – 2014. – № 3. – С.8-16.

³ Нешатаева Т.Н. Интеграция и наднационализм // Российское правосудие. – 2014. – № 9 (101). – С. 6-11.

⁴ Cadet L. International association of procedural law welcome note // Russian law journal. – 2013. № 1 (1). – С.7.

⁵ Ignatyeva I.A. The «green economy's» tools in Russian law: problems and prospects // Russian law: theory and practice. – 2014. – № 1. – С. 71-77.

Совета экономической взаимопомощи, принятый Сессией Совета в Софии 14 декабря 1959 г. Основной целью создания СЭВ являлось экономическое, научно-техническое сотрудничество, ускорение экономического и научно-технического прогресса, социальная экономическая интеграция, повышение уровня индустриализации, жизни и производительности труда социалистических стран, планомерное развитие народного хозяйства. Деятельность СЭВ базировалась на принципах суверенного равенства всех стран-участниц, уважения суверенитета и национальных интересов, взаимопомощи и взаимовыгоды. Также разрабатывались единые стандарты и нормы для стран-участниц.

Основными органами управления СЭВ являлась Сессия Совета, Совещание представителей стран в Совете, Постоянная комиссия и Секретариат. Органы СЭВ принимали решения и рекомендации по различным экономическим и научно-техническим вопросам. Решения органов СЭВ не имели обязательной юридической силы, применялись только с согласия заинтересованных стран-членов СЭВ и не распространялись на страны, заявившие о своей незаинтересованности в данном вопросе. Штаб-квартира СЭВ находилась в Москве. В рамках деятельности СЭВ одним из приоритетных направлений было внешнеторговое сотрудничество СССР с социалистическими странами Восточной Европы. Однако Устав Совета экономической взаимопомощи не затрагивал вопросы налогообложения товаров и услуг стран-участниц, единой тарифной и таможенной политики.

Деятельность СЭВ имела ряд важных позитивных результатов для экономического роста нашей страны. В странах, входящих в СЭВ, создавалась развитая индустрия, осуществлялось строительство, проводилось научно-техническое сотрудничество и т.д. СЭВ способствовал интеграции экономических систем стран-участников, их прогрессу в экономическом и техническом развитии. Через СЭВ координировалась клиринговая (бартерная) торговля между странами-участницами, проводилось согласование и взаимная привязка народнохозяйственных планов в соответствии с Уставом Совета экономической взаимопомощи. За время функционирования СЭВ товарооборот увеличился в 8,7 раз¹. В 1974 г. СЭВ получил статус наблюдателя в Организации Объединенных Наций.

Опыт совместного решения вопросов экономической интеграции и таможенного контроля, полученный в рамках стран-участниц СЭВ, бесспорно обогатил теорию и практику советского таможенного дела. СЭВ способствовал четкой кодификации и унификации товарной номенклатуры, приближению таможенной системы СССР к международной модели и порядку оформления таможенных процедур. Однако были и отрицательные результаты функционирования СЭВ. Опыт торгово-экономических отношений СЭВ пагубно сказался на национальной экономике и торговых отношениях нашего государства с третьими странами, поскольку создание СЭВ в большей

¹ Кисловский Ю.Г. История таможни государства Российского (1907-1995). – М. 1995. – С. 174.

степени объяснялось политикой противостояния с Западом. В целом система СЭВ как организационная основа мирового социалистического хозяйства применительно к СССР являлась скорее «затратным механизмом», чем взаимовыгодным. Товары из социалистических стран поступали в СССР, как правило, по ценам на уровне мировых, а из СССР в социалистические страны - ниже мировых. Фактически СССР обеспечивал свои политические интересы в ущерб своим экономическим интересам¹.

Ю.Г. Кисловский говорит о том, что на работу СЭВ накладывали отпечаток неблагоприятные тенденции в мировой торговле и отдельные неувязки внутри самого содружества. Но самым существенным недостатком являлось слабое вхождение в мировой рынок и недостаточное использование научного и производственного потенциала. Помимо дискриминации со стороны капиталистического мира, не была учтена взаимосвязь между структурой товарооборота и потребностями научно-технической революции². Формально СЭВ был распущен в 1991 г. Руководство СССР пыталось сделать СЭВ своего рода социалистической альтернативой Европейского экономического сообщества (далее – ЕЭС) деятельность которого, была бы направлена на экономическую интеграцию, включая создание общего рынка.

Правовой основой создания и функционирования ЕЭС был Договор об учреждении экономического сообщества заключенный 25 марта 1957 г. в Риме. В ЕЭС входило двенадцать европейских государств (Бельгия, Великобритания, Греция, Дания, Западная Германия, Ирландия, Испания, Италия, Люксембург, Нидерланды, Португалия и Франция)³. Деятельность ЕЭС основывалась на следующих принципах: введение общего таможенного тарифа и общей торговой политики по отношению к третьим странам; устранение между государствами-членами барьеров для свободного движения товаров, работ, услуг, лиц и капиталов; создание общего конкурентоспособного рынка; сближение и унификация законодательства стран-участниц в сфере регулирования деятельности общего рынка и т.п.

Основными административными органами ЕЭС являлся Европейский парламент, Совет, Комиссия и Суд. Основой ЕЭС являлся Таможенный союз. Таможенный союз ЕЭС охватывал всю торговую деятельность и предусматривал запрет импортных и экспортных таможенных пошлин и сборов между странами-участницами. В рамках действия Таможенного союза ЕЭС устанавливался единый таможенный тариф в отношении третьих стран, но не предусматривалось создание единой таможенной территории стран-участниц Таможенного союза ЕЭС. Процедура внутреннего налогообложения продукции стран-участниц ЕЭС так же была унифицирована. Ни одна

¹ Васин А.М., Чекин А.Н. Некоторые аспекты развития международного экономического права в эпоху глобализации. Международное публичное и частное право. – 2007. – № 3. – С. 14-17.

² Кисловский Ю.Г. История таможенного дела и таможенной политики России. – М., 2004. – С. 323.

³ Sharkova A. V., Alijeva I. Z., Monakhova V. S. Development of socio-economic cooperation between Russia and the USA // Law and modern states. – 2014. – № 1. – С.30-39.

страна-участница не облагала прямо или косвенно продукцию других государств-членов, более высокими ставками налогов, чем национальную продукцию. Кроме того, в соответствии с Договором об учреждении ЕЭС государствам-членам запрещалось облагать продукцию других государств-членов внутренними налогами с целью косвенной защиты другой продукции. Просуществовало ЕЭС с 1957 по 1993 гг. После создания Европейского союза ЕЭС было переименовано в Европейское сообщество, став основным сообществом одной из трех опор Евросоюза, а институты сообщества стали институтами Союза.

В рамках функционирования ЕЭС произошло налаживание валютной, кредитной, таможенной и налоговой политик между странами-участниками ЕЭС; экономика стран-участниц перешла с экстенсивного на интенсивный путь развития; произошло стимулирование развития отраслей науки и биотехнологий; укрепились позиции ЕЭС в мировой экономике. Опыт, накопленный ЕЭС в области правовой унификации при реализации соответствующих положений Договора во многом являлся уникальным. В рамках ЕЭС достигнут по сравнению с другими экономическими союзами наиболее высокий уровень экономической интеграции и, как следствие этого, наиболее высокий уровень правовой интеграции.

История правовой унификации в рамках ЕЭС, насчитывающая более 30 лет и позволяет проследить то, как первые и достаточно общие представления об этой унификации, заложенные в текст Договора, воплотились в реальный механизм ее проведения и в значительный по своему объему комплекс унифицированных норм. Проводимая в ЕЭС правовая унификация охватила государства с разными правовыми системами, между правовыми нормами которых имелись и имеются глубокие различия. Осуществляемая в рамках ЕЭС правовая унификация, как составная часть всемирного унификационного процесса, не только испытывает на себе влияние этого процесса, но и сама оказывает на него значительное воздействие. Сегодня уже во многих европейских государствах, не являющихся членами ЕЭС (например, в Австрии, в странах Восточной Европы) новое законодательство разрабатывается с учетом унифицированных правовых норм, принятых и действующих в ЕЭС.

Что касается современного Таможенного союза ЕАЭС, то его история образования восходит к середине 90-х гг. прошлого века. В 1995 г. Россия и Белоруссия подписали соглашение о создании Таможенного союза. К середине 1996 г. в Союз вошли также Казахстан и Киргизия, а в августе 1998 г. – Таджикистан.

Формирование ТС должно было пройти в два этапа. В 1995 г. первый этап был в целом завершен, и уже к середине 1996 г. была подготовлена программа мер по завершению формирования Союза, предполагалось подписать соответствующие документы, которое впоследствии не состоялось из-за различных экономических интересов стран-участниц Союза, что еще более усугубило положения касающиеся взаимной торговли.

Таможенный союз ЕАЭС окончательно был сформирован в 2010 г. однако в октябре 2015 г. к Таможенному Союзу присоединилась Армения, а 8 мая 2015г. – Киргизия, Таджикистан, Сирия, Тунис и Индия объявили о намерениях вступить в ЕАЭС. Отметим, что с 1 января 2015 г. вступил в силу договор о Евразийском экономическом союзе и ЕАЭС начал свою деятельность на основе правил ВТО. Оценить перспективы присоединения Армении и Киргизской Республики к ЕАЭС пока сложно, но стоит озвучить некоторые риски для вновь присоединившихся стран.

Присоединение Армении к ЕАЭС, несомненно, снизит административные и торговые барьеры со странами Таможенного союза, но с третьими странами, не входящими в ЕАЭС, может возникнуть целый ряд проблем: невозможность иметь соглашения о свободной торговле и торгово-экономическом сотрудничестве со странами, не входящими в таможенный союз, так как в рамках ЕАЭС применяется общая торговая политика. Необходимо учитывать и тот факт, что объем торговли Армении с Евросоюзом превышает в разы объем торговли со странами СНГ (30% от общего торгового оборота Армении составляет торговля со странами ЕС; 24% с Россией; 26% со странами СНГ¹). Другой опасностью для Армении является рост российского капитала, что в свою очередь может привести к увеличению зависимости Армении от России². Присоединение Киргизской Республики к ЕАЭС имеет для экономии Киргизии также ряд отрицательных моментов, например, потеря привлекательности КР, как базы для реэкспорта китайских товаров на территорию ЕАЭС и соответственно снижение товарных потоков через ее территорию с высвобождением работающего в этой сфере населения. Однако присущи и положительные моменты. Ученые и политологи Киргизии считают, что присоединение Киргизской республики к ЕАЭС повысит рост экспорта текстильной, сельскохозяйственной продукции и стройматериалов; появиться возможность долгосрочных инвестиций в экономику Киргизии³.

В свою очередь стоит отметить, что присоединение Армении и Киргизии существенно не скажется на общих макроэкономических показателях государств-членов Таможенного союза (РФ, РБ, РК) ввиду малого удельного веса экономики Армении и Киргизии в общих показателях стран Таможенного союза, а для осуществления оценки экономической эффективности вхождения Армении и Киргизии в Таможенный союз, необходимо произвести комплексную оценку перспективного макроэкономического эффекта присоединения названных стран.

¹ Григорян М. Армения пытается избавиться от экономической зависимости от России? // URL: <http://russian.eurasianet.org/node/62121>.

² Айрапетян А. Оценка перспектив присоединения Армении к таможенному союзу // Сборник научных статей по материалам Международной заочной научно-практической конференции. Лаборатория прикладных экономических исследований имени Кейнса. – М., 2014. – С. 5-8.

³ Павлов А.Н. Оценка экономического эффекта присоединения Киргизской республики к Таможенному союзу // Евразийская экономическая интеграция. – 2011. – № 4 (13). – С. 18-29.

Деятельность ЕАЭС определяется и регулируется Договором о Евразийском экономическом союзе, Решениями Комиссии Таможенного союза, Таможенным кодексом ТС, международными договорами, Меморандумами Евразийского экономического сообщества и Решениями суда Евразийского экономического сообщества.

Согласно Таможенному кодексу Таможенного союза (далее – ТК ТС) Таможенный союз определяется как «форма торгово-экономической интеграции сторон, предусматривающих единую таможенную территорию, в пределах которой во взаимной торговле товарами, происходящими с территории, состоящей из таможенной территории сторон, а также происходящими из третьих стран и выпущенными в свободное обращение на этой территории, не применяются таможенные пошлины и ограничения экономического характера, за исключением специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер»¹. Из определения вытекает, что Таможенный союз носит более экономический характер, нежели правовой.

Согласно ст. 2 ТК ТС территории государств-участниц ЕАЭС составляют единую таможенную территорию. Таможенное регулирование, правовое регулирование, связанное с перемещением товаров через таможенную границу, осуществление таможенного контроля осуществляется в рамках единой таможенной территории, что может привести к снижению качества таможенного контроля в отношении ввозимых товаров.

Создание и функционирование Таможенного союза и по сей день носит спорный характер, некоторые теоретики говорят, что деятельность Таможенного союза имеет массу отрицательных сторон и что его ожидает та же участь и те же последствия, что и СЭВ. Аналогично деятельности СЭВ, деятельность Таможенного союза оказала положительное влияние на динамику роста товарооборота в рамках Таможенного союза, что можно оценить по приведенной ниже таблице, унифицировало нормы таможенного законодательства, обогатило практику таможенного дела.

Таблица №1

Итоги торговли государств-членов Таможенного союза²

Период	Российская Федерация	Республика Беларусь	Республика Казахстан
2011 г.	837,2 млрд. долл.	14316,5 млрд. долл.	7341,3 млрд. долл.
2012 г.	40615,2 млрд. долл.	214,4 млн. долл.	240,7 млрд. долл.

¹ Разумов Ю.А. Методы и способы национально-правовой имплементации в законодательстве Российской Федерации // Международное право и международные организации. – 2013. – № 1. – С. 126.

² Статистические данные об экономических показателях взяты с официальных сайтов Федеральной таможенной службы России, Государственного таможенного комитета Белоруссии, Комитета таможенного контроля Министерства финансов Республики Казахстан

2013 г.	844,2 млрд. долл.	186,8 млн. долл.	243,9 млрд. долл.
2014 г.	782,9 млрд. долл.	77180 млн. долл.	11589 млрд. долл.

Однако в рамках действия ЕАЭС (ранее Таможенного союза) появились и некие риски для экономики РФ. По мнению ученых теоретиков, политологов и практиков, отечественный производитель в рамках функционирования ЕАЭС менее защищен перед иностранной конкуренцией, что возможно повлечет за собой, снижение экономического потенциала России.

А.Б. Ярошук выделяет 4 группы рисков в развитии интеграционного проекта ЕАЭС:

- увеличение отрыва интеграционной межгосударственной политической надстройки и договорно-правовой базы от материальных факторов интеграции и фактических уровней торгово-экономического взаимодействия сторон;

- «замораживание» интеграции на одной из промежуточных стадий может привести к девальвации роста экономик стран-участниц ЕАЭС, ухудшению климата для предпринимательства и инвестиций;

- разбалансирование развития наднациональной системы регулирования в рамках ЕАЭС (усложнение правоприменительной практики, а также снижение обеспечения национальных интересов в экономической деятельности)¹;

- «замыкание» аналогично деятельности СЭВ экономического развития стран – участниц ЕАЭС и ухудшение экономической конъюнктуры.

Думается, что главной целью создания ЕАЭС является восстановление значительной части экономического пространства бывшего СССР как единого организма, унификация таможенного законодательства, устранение таможенных преград и увеличения товарооборота. СЭВ и ЕАИС имеют сходство, так как обе организации являются международными, направлены на либерализацию внешней торговли, регулирование торгово-политических отношений государств-членов и унификацию в сфере таможенного дела.

Исходя, из вышесказанного вытекает, что в деятельности ЕАЭС существуют определенные риски, которые могут стать препятствием на пути дальнейшего развития экономической и социальной интеграции, но деятельность ЕАЭС имеет и свои положительные стороны. Например, это увеличение товарооборота, упрощение процедуры таможенного оформления и создании привлекательного инвестиционного климата (в 2010 г. рассмотрено 70 пакетов документов инвесторов на строительство таможенно-логистических терминалов в приграничных регионах; материалы

¹ Ярошук А.Б. Таможенный союз как форма развития экономической и социальной интеграции на пространства европейского экономического сообщества // Гуманизация образования. – 2011. – № 5. – С. 82-88.

37 инвесторов признаны соответствующими Концепции таможенного оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации).

Выводы

В заключение исследования составим обобщенную таблицу трех рассматриваемых международных межправительственных организаций.

Таблица №2

Сравнительный анализ международных организаций СЭВ, ЕЭС, ЕАЭС

	Совет экономической взаимопомощи	Европейский союз	Евразийский экономический союз
Правовая основа деятельности	Устав Совета экономической взаимопомощи принятый Сессией Совета в Софии 14 декабря 1959.	Правовой основой создания и функционирования ЕЭС был Договор об учреждении экономического сообщества заключенный 25 марта 1957 г. в Риме.	- Единый таможенный кодекс; - Единый таможенный тариф; - международные договоры государств участников таможенных правоотношений.

Цели создания	- экономическое, научно-техническое сотрудничество; - ускорение экономического и научно-технического прогресса; - социальная экономическая интеграция; - повышение уровня индустриализации, жизни и производительности труда социалистических стран; - планомерное развитие народного хозяйства.	-экономическая интеграция; - создание общего рынка.	- всесторонняя модернизации, кооперации и повышения конкурентоспособности национальных экономик; - создание условий для стабильного развития в интересах повышения жизненного уровня населения государств-членов.
Руководящие органы	- Сессия Совета; - Совещание представителей стран в Совете; - Постоянная Комиссия; -Секретариат.	- Европейский парламент; - Совет ЕЭС; - Комиссия ЕЭС; - Суд ЕЭС.	- Высший Евразийский экономический совет - Евразийский межправительственный совет; - Евразийская экономическая комиссия; - Суд Евразийского экономического союза

Итоги деятельности	- создание развитой инфраструктуры в странах – участниках СЭВ; - научно-техническое сотрудничество; - увеличение товарооборота на 8,7%; - обогащение теории и практики таможенного дела; - унификация таможенного законодательства; - приближение таможенной системы СССР к международной модели; - стагнация в экономике стран-участниц СЭВ, в связи со слабым вхождением на мировой рынок и недостаточным использованием научного и производственного потенциала.	- налаживание валютной, кредитной, таможенной и налоговой политики; - стимулирование развития отраслей науки и биотехнологий; - укрепление позиций стран-участниц на мировом рынке; - накопление правового опыта регулирования внешнеэкономических отношений; - активное развитие экономики стран – участниц.	- увеличение товарооборота стран-участниц; - вхождение России в ВТО; - выход на международный рынок; - 1 января 2015 г. Таможенный союз прекратил свое действие и начал действовать ЕАЭС на основе правил ВТО.
----------------------------------	---	---	---

Таким образом, на основании проведенного сравнительно-правового анализа деятельности Совета экономической взаимопомощи, Европейского экономического союза и Евразийского экономического союза следует сказать, что эти организации являются международными организациями региональной экономической интеграции, обладающие международной правоспособностью. Цели создания всех трех организаций во многом схожи и направлены в основном на укрепление международных мирохозяйственных связей. Названные международные организации имеют правовую основу своей деятельности и коллегиальные органы управления. Странам – участницам ЕАЭС целесообразно применить опыт, полученный в результате

функционирования СЭВ в целях недопущения состояния экономической стагнации. Думается, что опыт ЕЭС в области налаживания единой налоговой, кредитной и валютной политики также будет полезен ЕАЭС. В настоящее время существуют разногласия именно по налоговым отношениям стран-участниц ЕАЭС. Например, в Казахстане действует более льготный, по сравнению с российским, налоговый режим и российские предприниматели открывают свои компании и представительства на территории Республики Казахстан, что приводит к снижению налоговой нагрузки на территории России. Также стоит отметить, что опыт функционирования ЕЭС наиболее удачный по сравнению с СЭВ и ЕАЭС стоит обратить на него пристальное внимание при формировании новых торгово-экономических отношений с вновь присоединяющимися странами.

Библиографический список

1. *Belousova, O.M., Chibisova E.V.* Institutional support of the state innovation policy in the system of russian law // Law and modern states. – 2014. – № 3.
2. *Cadiet, L.* International association of procedural law welcome note [Текст] / L. Cadiet // Russian law journal. – 2013. – Т.1. №1 (1). – P. 7.
3. *Ignatyeva, I.A.* The «green economy's» tools in Russian law: problems and prospects // Russian law: theory and practice. – 2014. – №1.
4. *Sharkova A.V., Alieva I.Z., Monakhova V.S.* Development of socio-economic cooperation between Russia and the // Law and modern states. – 2014. – № 1.
5. *Айрапетян А.* Оценка перспектив присоединения Армении к таможенному союзу // Сборник научных статей по материалам Международной заочной научно-практической конференции. Лаборатория прикладных экономических исследований имени Кейнса. – М., 2014.
6. *Васин А.М., Чекин А.Н.* Некоторые аспекты развития международного экономического права в эпоху глобализации // Международное публичное и частное право. – 2007. – № 3.
7. *Демичев А.А.* Хронодискретное моногеографическое сравнительное правоведение как направление современной юридической науки // История государства и права. – 2010. – № 16.
8. *Зайцева О.П.* Возникновение и развитие международных организаций // Вопросы истории. – 1976. – № 2.
9. *Кисловский Ю.Г.* История таможенного дела и таможенной политики России. – М., 2004.
10. *Кисловский Ю.Г.* История таможни государства Российского (1907-1995). – М., 1995.
11. *Нешатаева, Т.Н.* Интеграция и наднационализм // Российское правосудие. – 2014. – №9 (101).
12. *Павлов А.Н.* Оценка экономического эффекта присоединения Киргизской республики к Таможенному союзу // Евразийская экономическая интеграция. – 2011. – № 4 (13).

13. *Разумов Ю.А.* Методы и способы национально-правовой имплементации в законодательстве Российской Федерации // Международное право и международные организации. – 2013. – № 1.
14. *Ярошук А.Б.* Таможенный союз как форма развития экономической и социальной интеграции на пространства европейского экономического сообщества // Гуманизация образования. – 2011. – № 5.

ЮРИДИЧЕСКАЯ ТЕХНИКА И КУЛЬТУРА ПРАВОТВОРЧЕСТВА

Использование юридического инструментария в социально–техническом правотворчестве

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2015.2.5>

Красавин Александр Вадимович, кандидат технических наук, магистр юридических наук, ФАУ «Главгосэкспертиза России», заместитель начальника отдела.

Аннотация.

Регулирование технических процессов правовыми нормами, изданными в форме федерального закона, является относительно новым приемом правотворческой деятельности. Правовая доктрина исходила из того, что право регулирует общественные отношения, что, соответственно, исключало возможность установления в федеральном законе технических правил. Автором проведено исследование методических и методологических оснований правового регулирования, он обосновывает возможность социально-технического регулирования и его пределы. Автор приходит к выводу, что основное содержание технического регламента должны составлять не «технические требования», а технико-юридические нормы, не установление точных (либо интервально определяемых) параметров и характеристик каждой единицы продукции, а регламентация «технических действий», т.е. целенаправленной деятельности человека (проектировщика, изготовителя, государственного инспектора и т.д.), призванной обеспечить соответствие объектов технического регулирования предъявляемым к ним требованиям безопасности. Работа посвящена адаптации инструментария юридической техники к вопросам технического регулирования.

Ключевые слова: технический регламент, правовое регулирование, социально-техническое регулирование, законодательная техника, правотворческая техника, методология социально-технического регулирования, техническое право.

Правотворческая деятельность в сфере технического регулирования предполагает использование всей совокупности принципов и методов научно-исследовательской и научно-практической работы. Основными из них, необходимыми по правилам юридической науки в социально-техническом правотворчестве, являются:

1. *Общенаучные методы*, к которым традиционно относят:

а. материалистический (правотворческая деятельность во взаимосвязи и неотрывности права от других социальных явлений, природы человека и условий жизни людей);

б. метафизический (рассмотрение социально-технического правотворчества изолированно, вне связи и взаимодействия с другими явлениями для более глубокого выявления сути правотворческой деятельности в сфере технического регулирования);

с. системно-структурный (разработка технико-юридических норм с учетом установленной классификации и распределения норм по отраслям права);

д. сравнительный (сопоставление с национальным законодательством и аналогичными законами других стран);

е. социологический (разработка технико-юридических норм на основе фактических данных, полученных посредством анализа статистических данных, наблюдением, анкетированием, опросов населения и т.д.).

2. *Логические методы*, в том числе:

а. анализ (разделение в процессе правотворчества государственно-правовых явлений, подлежащих техническому регулированию, на отдельные части с целью выделения в них главных или существенных черт);

б. синтез (объединение составных частей государственно-правовых явлений в сфере технического регулирования);

с. аналогия (разработка технико-юридических норм с учетом опыта функционирования правовых систем других стран);

д. индукция (восхождение от частного к общему правилу, повсеместно применяется при конструировании законов);

е. дедукция (переход от общего к частному);

ф. метод образования понятий и формулирования определений (необходимость содержания в определениях всех существенных признаков обобщаемых явлений);

г. метод использования понятий в одном и том же смысле и др.

3. *Лингвистические методы*:

а. соответствие терминов понятиям, которые они фиксируют (недопустимость использования в социально-техническом правотворчестве терминов, присущих литературной, деловой, быденной речи);

б. обеспечение компактности технических регламентов и других нормативных правовых актов, регулирующих социально-технические отношения (минимальное использование в процессе правотворчества определений, уточнений, добавлений и т.д.);

с. повышение информативности технических регламентов

(увеличение информационного компонента законодательства о техническом регулировании за счет введения в его текст причастных и деепричастных оборотов, однородных членов, придаточных предложений и пр.);

d. обеспечение ясности и доступности нормативных правовых актов, регулирующих отношения в технической отрасли (на сегодняшний день данный метод совершенно не учитывается в социально-техническом правотворчестве);

e. использование графики юридического текста (заглавия, рубрики, пробелы, знаки препинания и др.).

4. Технические методы:

a. систематизация законодательства (получение, обработка, хранение и поиск правовой информации);

b. увеличение производительности правотворческой работы (составление типовых документов, редактирование правовых документов с использованием информационных технологий).

Таким образом, инструментарий, с помощью которого юристы (совместно со специалистами в сфере технического регулирования) должны разрабатывать технико-юридические нормы, велик. Он дополняется непосредственными правилами выполнения юридической работы в процессе социально-технического правотворчества, которые условно можно разделить на шесть взаимосвязанных групп с учетом подхода, предложенного Ю.А. Тихомировым¹:

Содержательные правила

Правила, позволяющие соотносить правотворческую деятельность в сфере технического регулирования с реальной обстановкой, в которой юристу приходится трудиться. Иначе говоря, любая юридическая деятельность должна быть социально адекватной.

Логические правила

Сложность правотворческой деятельности определяет необходимость соблюдения логических правил для достижения поставленных перед правотворчеством целей.

Структурные правила

Правотворческая деятельность должна определенным образом систематизироваться. Обычно ее разбивают на части, этапы, стадии, в процессе которых ставятся свои определенные задачи. Их реализация способствует обеспечению цельности работы. Внешне это выражается в придании создаваемым нормативным правовым актам структурности.

Языковые правила

Язык, опосредующий правотворческую работу, крайне важен: юридическая деятельность осуществляется для людей, и любой

¹ Тихомиров Ю. А. Законодательная техника: понятие и элементы / В кн.: Законодательная техника / Под ред. Ю.А. Тихомирова. – М., 2000. – С. 9.

юридический акт ими должен быть понят. Точность и ясность, доступность для понимания – непереносимое условие эффективности социально-технического правотворчества.

Формальные (реквизитные) правила

В процессе юридической практики в сфере технического регулирования совершаются акты, порождающие юридические последствия, и составляются правовые документы. Крайне важно знать, кто составил правовой документ, оформляющий какое-либо юридическое действие. В случае обнаружения юридической ошибки ее необходимо устранить и привлечь к юридической ответственности субъекта, действовавшего непрофессионально.

Процедурные правила

Подготовка и принятие юридических документов должны осуществляться в определенной процедуре. Последствия принятия юридических актов могут быть самыми разнообразными, в том числе неблагоприятными для субъектов права. Соблюдение правил юридической техники, касающихся юридической процедуры, помогает предотвратить злоупотребления при производстве юридически значимых действий, прежде всего со стороны государственных органов и должностных лиц.

Принимая во внимание важность перечисленных выше правил юридической техники для создания справедливых и эффективных законов, остановимся на них более подробно. Так, под содержательными правилами в юридической литературе понимаются однородность и полнота правового регулирования, правильный выбор отрасли и формы права, обеспечение соответствия правовых документов принципам и нормам международного права.

Речь идет о том, что правовой документ должен иметь границы и не может быть безразмерным, в противном случае его эффективность снизится. Нормативный правовой акт должен быть рассчитан на упорядочение однородных общественных отношений. Смещение в нормативных правовых актах норм различных отраслей считается верхом непрофессионализма.

Полнота правового регулирования – это общее правило юридической техники, оно касается не только правотворчества, но и реализации, а также применения права. Когда речь идет о правотворчестве, то при обнаружении того, что любые общественные, в том числе социально-технические отношения остались не урегулированными, хотя могли и должны быть урегулированы, принято говорить о наличии пробелов в праве.

Проблему пробелов в праве серьезно и детально разработал В.В. Лазарев¹. По его мнению, «пробелом в позитивном праве является полное или частичное отсутствие правовых установлений (норм), необходимость которых обусловлена развитием социальной жизни...». Однако на сегодняшний день, в связи с кардинальным изменением социальных условий,

¹ Лазарев В.В. Пробелы позитивного права: понятие, установление и устранение / В кн.: Общая теория права и государства: Учебник (глава 20) / Под ред. В.В. Лазарева. – М., 1999. – С. 300-309.

подходы к пониманию пробелов в праве должны быть несколько иными.

На вопрос, почему в европейском праве проблема пробелов не существует, убедительно ответила Т.В. Кашанина¹. Во-первых, указывает она, государственно-правовое (публично-правовое) регулирование в США и Западной Европе касается лишь вопросов, затрагивающих интересы государства, общества в целом и множества лиц. Частные интересы находят отражение в частноправовых нормах, которые создают сами субъекты права. Государство берет на себя лишь их защиту.

Во-вторых, если оказывается неурегулированной ситуация, относящаяся к сфере публичного права, нагрузку по ее разрешению берут на себя суды, создавая соответствующий прецедент. Если эти положения применить к российским условиям, получается, что не любое отсутствие правовых установлений (норм), необходимость которых обусловлена развитием социальной жизни, является пробелом.

Если ситуация относится к сфере частного права, отсутствие нормы в законодательстве вовсе не говорит о пробеле. Это в советской жизни у нас не было частного права. Так, В.И. Ленин писал: «Мы ничего частного не признаем, для нас все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное»². Сейчас же частное право — это полноправная часть российского права.

Другое дело — публично-правовая сфера. Если социально-техническое отношение затрагивает общественный интерес, т.е. входит в сферу публичного права, а нормы в законодательстве нет, следует констатировать наличие пробела.

Тем не менее, необходимо стремиться к минимальному количеству нормативных правовых актов. В противном случае у подавляющего большинства населения возникают проблемы с получением информации о законодательстве: в большом их массиве немудрено запутаться. И даже при должной информированности далеко не все способны увязать правовые нормы между собой, определить их иерархию и т.п. Это порой у пользователей снижает желание действовать в соответствии с законодательством, поскольку, по их мнению, все равно не получится быть чистым перед законом.

В правотворчестве надо исходить из принципа: регулировать с помощью законодательства лишь вопросы, которые граждане и организации не могут урегулировать самостоятельно и которые затрагивают их общие интересы. Неоправданная правовая заурегулированность общественной жизни не только ведет к ограничению свободы личности, «гасит» энергию людей, но и вызывает инфляцию законодательства, способную вообще парализовать право как социальный регулятор³. Особенно это касается внешней правовой избыточности, т.е. когда одни и те же вопросы регулируются большим

¹ Кашанина Т.В. Юридическая техника. — М., 2007. — С. 107-110.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 44. — С. 398.

³ Кашанина Т.В. Юридическая техника. — М., 2007. — С. 112.

количеством нормативных актов.

К содержательным правилам юридической техники также относится обеспечение соответствия правовых документов принципам и нормам международного права. Учет международных норм в процессе правотворчества и правоприменения способствует сближению, унификации национальных систем, регулирующих аналогичные отношения. В конечном счете, это повышает способность любой страны к самовывживанию в современном мире.

Следующая группа правил юридической техники – **логические правила**. Они присутствуют в правотворчестве либо в правоприменении негласно, но обязательно и естественно. «Операции нормодателя, – отмечает Н.А. Власенко, – с единицами русского языка подчинены законам и правилам формальной логики, как бы образуя внешне невидимую, но крайне важную логическую основу нормативного текста»¹.

В числе общих *логических правил*, крайне важных для социально-технического правотворчества, выделим следующие:

1. *Единообразное понимание терминов*. Наиболее опасно, когда в одном документе допускается понимание термина в нескольких взаимоисключающих значениях. Если указанное правило нарушается, происходит дезориентация тех, кому адресуются технико-юридические нормы. В этой ситуации все усилия по составлению технического регламента или другого нормативного правового документа в сфере технического регулирования могут быть сведены к нулю.

2. *Согласованность различных правовых документов (частей правового документа)*. Под внутренней согласованностью нормативного правового документа понимается взаимодействие его положений, когда одно предписание проистекает из предыдущего, развивая и конкретизируя его.

3. *Отсутствие противоречий между правовыми документами (частями правового документа)*. Ситуацию, когда в нормативных правовых актах (нормативных технических документах) встречаются противоречия, в литературе принято называть коллизией. Коллизия, по мнению А.Ф. Черданцева, «это когда две и более нормы несовпадающего содержания претендуют на то, чтобы быть примененными к одному и тому же случаю»². Еще более расширяет понятие «коллизия» Ю.А. Тихомиров. По существу, его понимание коллизии синонимично понятию «конфликты»³. Как бы там ни было, ситуация противоречивости отражает большую степень «столкновения» норм права, нежели несогласованность в нормах права, и является более нетерпимой⁴.

Противоречия в построении правовых документов чаще классифицируют на явные, т.е. видимые, легко обнаруживаемые, и скрытые,

¹ Власенко Н.А. Коллизионные нормы в советском праве. – Иркутск, 1984. – С. 23.

² Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник. – М., 1999. – С. 211.

³ Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия. – М, 1994. – С. 27.

⁴ Кашанина Т.В. Юридическая техника. – М., 2007. – С. 122.

трудно распознаваемые при первом прочтении акта, которые проявляются в процессе его реализации. Кроме того, выделяют и кажущиеся противоречия, т.е. возникающие при невнимательном, как правило, первом, «беглом», прочтении документа.

Коллизии норм права, конечно, чаще всего обуславливаются объективными причинами, в частности динамикой общественной жизни, в том числе в сфере технического регулирования. Однако порой дают о себе знать и причины субъективные (плохая информированность правотворческого органа, нечеткое разграничение компетенции государственных органов по вопросам технического регулирования и др.).

4. Последовательность мыслительных операций, используемых при построении правовых актов. Это общее правило, устанавливающее, что последовательность суждений, когда одно вытекает из другого, гарантирует доброкачественность умозаключения.

5. Убедительность правовых документов. Разработка технико-юридических норм – это работа, которая носит в высшей мере интеллектуальный характер. Но мысли, как заключенные в нормативных актах, так и в актах правоприменительных, могут быть истинными или ложными. Поэтому формулируя истинную мысль, следует обосновать ее истинность, т.е. доказать ее соответствие действительности.

Истинность нормативных актов доказать сложнее. Это требует более трудоемкой работы. Доказательством здесь может быть предыдущий опыт всего человечества (например, с развитием общества жесткость санкций уменьшается), законы других стран по правовому регулированию того или иного фрагмента общественной жизни, положения юридической и других наук. Основную нагрузку по приданию нормативному акту убедительности чаще всего несут преамбулы.

Структурные правила подразумевают под собой, в первую очередь, внутреннюю форму правового документа. Структура правового документа – это его строение. Как и любое строительство, создание правовых документов в сфере технического регулирования должно подчиняться определенным канонам. Главный из них – деление правового документа на части.

Это производится для того, чтобы обеспечить:

а. полное изложение необходимой для правового (технико-юридического) документа информации (если она содержится не систематизированно, существует реальная опасность того, что ее часть, возможно, будет отсутствовать);

б. эффективное усвоение правовой информации теми, кому она адресована (если, к примеру, технический регламент создается не систематизировано, адресату надо затратить значительные интеллектуальные усилия на классификацию и отбор информации, что вряд ли будет по силам каждому из них, либо это потребует от субъектов больших временных затрат).

Таким образом, любой правовой документ содержит, по крайней мере,

три части: вступительную, основную и заключительную.

Во вступительной части отражается большинство реквизитов правового документа и, как правило, помещается краткая преамбула, в целях придания юридическому документу обоснования и убедительности.

В сложных правовых документах основная часть, как правило, подразделяется, в свою очередь, на составные части. Основная часть нормативных актов делится на разделы, главы, статьи, пункты, подпункты, абзацы и др.

Заключительная часть, как правило, во всех видах юридических документах невелика. В ней акцентируется внимание на менее значимых моментах, например сроке действия документа, порядке его обжалования, перечне отменяемых и изменяемых актов и т.п.

Кроме того, нормативные правовые акты в сфере технического регулирования зачастую содержат *приложения*, которые располагаются после заключительной части документа. Если их несколько, им присваивается соответствующий порядковый номер. В приложении могут содержаться таблицы, графики, образцы документов, схемы и др. Материалы, изложенные в приложениях, как правило, имеют прикладное значение. Поэтому автономное их существование, т.е. отдельно от основной части правового документа, регулирующего социально-технические отношения, вполне оправдано. Если бы такие предписания располагались в самих актах, последние были бы громоздкими и неудобными для пользования, а материалы, включенные в них, неравноценными по отношению друг к другу.

Структурными правилами также предполагается наличие в нормативных правовых актах ссылок. Ссылки наглядно показывают, насколько взаимосвязаны правовые документы. Ссылки на другие нормативные правовые акты – одна из характерных черт правовых документов.

Главное предназначение ссылок – недопущение повторений правовой информации в юридических документах. По своей сути юридические акты в сфере технического регулирования довольно сложны как по содержанию, так и по форме. Ссылки позволяют их упростить, сделать компактными и доступными для обозрения и применения.

Огромное значение в правотворческой деятельности имеют **языковые правила**. Правовой акт, являясь средством регулирования поведения людей, обращается в первую очередь не к чувствам и воображению человека, а к его воле и разуму, и властно предписывает определенное поведение. Поэтому язык правовых документов – это язык государственной власти, а потому ему присущ властный и официальный характер. Учитывая это, составитель юридического документа обязан выполнять правила, касающиеся языка. В юридической литературе различают следующие основные языковые правила.

Ясность

Под ясностью понимается простота, понятность нормативного правового документа. Требуется так составлять правовой документ, чтобы он

был понятен всем лицам, на которых распространяется. Неясный правовой акт не дает полного представления о необходимом поведении в той или иной ситуации, что ведет к неопределенности, недоразумениям и ошибкам.

Т.В. Кашанина различает разные степени отсутствия ясности в нормативных правовых документах¹:

- полная неясность;
- двусмысленность;
- недостаточная ясность.

Степень простоты и ясности определяется и в зависимости от того, на кого рассчитан нормативный правовой акт. Если это неопределенный круг лиц, то акты должны быть написаны более простым языком. Если же правовой акт регулирует достаточно узкую часть сферы технического регулирования, текст такого акта может быть техничным и сложным.

Точность нормативного правового документа

Точность понимается как степень соответствия чему-либо. Если сравнить юридический язык и любой другой, то можно заметить, что степень точности первого несравненно более высокая.

Иногда первое языковое правило юридической техники (ясность) может вступить в противоречие со вторым (точность). В самом деле, ясность и понятность акта может препятствовать точности юридического текста, и наоборот – повышенное внимание к точности способно привести к усложнению и неясности его текста. Тем не менее, все ученые-юристы, рассматривавшие проблему противоречий между ясностью и точностью юридического документа, предлагают отдавать предпочтение точности² ибо без нее документ теряет свою определенность, и создаются условия для его противоречивого толкования, а, следовательно, и для возможного злоупотребления.

Доступность нормативных правовых актов

Здесь имеется в виду доступность технико-юридических норм лицам, в отношении которых осуществляется превентивная или воспитательная работа.

Доступности способствуют:

- использование максимально простых слов, терминов, фраз, широко употребляемых в обычном обиходе и легко воспринимаемых большей частью населения;
- отказ от использования в правовых актах сложных конструкций с причастными и деепричастными оборотами;
- отказ от злоупотребления иностранными словами;
- отказ от использования некоторых канцелярских оборотов, бюрократических штампов, архаичных выражений и т.д.

¹ Кашанина Т.В. Юридическая техника. – М., 2007. – С. 131.

² Власенко Н.А. Язык права. – Иркутск, 1997. – С. 22; Шакова Н.С. Ведомственное правотворчество: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С. 26-27.

Краткость нормативных правовых документов

Одни ученые называют это языковое правило компактностью¹, другие – экономичностью², третьи – лаконичностью. Речь идет об одном и том же – о сокращении объема правового документа, но, конечно же, не в ущерб его качеству.

Краткости, по мнению Т.В. Кашаниной³, способствуют:

- отсутствие многословия;
- сокращение неоправданных повторений отдельных фраз (если такая потребность возникает, лучше дать в скобках краткую обобщающую формулу и затем ее воспроизводить в последующем тексте);
- использование кратких формулировок;
- типизация (стандартность, стереотипность) формулировок;
- вынесение дефиниций в начало документа, с тем, чтобы в дальнейшем не расширять документ за счет многократного их повторения.

Отсутствие пафосности, декларативности правового документа

Желание правотворческого субъекта поднять значимость правового документа порой приводит к правовой демагогии. Это крайняя и самая опасная форма идеологизированности правового документа. В.М. Баранов определяет правовую демагогию как намеренное (иногда обманное) воздействие на чувства и знания людей посредством различных форм односторонней либо грубо извращенной подачи правовой действительности для достижения собственных порочных целей, обычно скрываемых под видом пользы для народа и благосостояния государства⁴.

Правовой демагогией довольно часто страдали нормативные акты в советский период. Сегодня демагогичные правовые акты уже не встречаются. Однако актов декларативного характера достаточно. Напыщенность также ясно просматривается практически во всех международных актах: их преамбулы имеют крайне пафосный характер. Это связано с тем, что международные нормы не имеют санкций и исполняются только добровольно. Здесь пафосность – средство внушить сторонам, подписавшим международный акт, его значимость и тем самым обеспечить повышение эффективности его исполнения. Однако в других нормативных правовых актах это только отвлекает внимание адресатов и снижает эффективность правовых документов, регулирующих социально-технические отношения.

Официальность стиля правовых документов

Несмотря на то что многие авторы относят юридический стиль

¹ Власенко Н.А. Язык права. – Иркутск, 1997. – С. 22.

² Бошно С.В. Правотворчество: путь от источника к форме права: Лекция. – М., 2002. – С. 75.

³ Кашанина Т.В. Юридическая техника. – М., 2007. – С. 118-120.

⁴ Баранов В.М. О правовой демагогии. Нижегородские юридические записки: Сборник научных трудов. Вып. 3. – Н. Новгород, 1997. – С. 22-23.

изложения правовых документов к разновидности литературного, все же следует констатировать, что здесь едва ли не больше различий, чем сходства, с другими литературными источниками¹.

Авторы, детально исследовавшие эту проблему, отмечают следующие особенности, которыми характеризуется юридический стиль:

- строгость стиля;
- чеканность стиля;
- его нейтральность;
- беспристрастность;
- отсутствие какой-либо оригинальности и резко стилевой индивидуальности;
- сдержанность и даже эмоциональную холодность;
- отсутствие образных сравнений;
- властность (повелительность).

Указанные языковые правила служат основой для формулирования технико-юридических норм в процессе социально-технического правотворчества. Их значение для практики подготовки правовых документов трудно переоценить.

Формальные (реквизитные) правила необходимы для идентификации правового документа и его учета с целью принятия к обязательному исполнению. Для этого у каждого нормативного правового акта имеются признаки (реквизиты), отражающие его официальный характер и отличающие его от множества похожих документов. К их числу относятся:

- *название вида правового акта* (значение вида акта велико: оно сразу же позволяет адресату определить степень важности, официальности и обязательности правового документа);
- *название органа, его издавшего* (его указание предопределяет юридическую силу правового документа; должна быть абсолютная корреляция между видом нормативного акта и органом, его издавшим);
- *наименование* (полное и сокращенное; заголовок играет наиболее важную роль в нормативных актах, так как с его помощью определяется предмет и круг регулируемых общественных отношений; четкое и правильное отражение предмета регулирования необходимо для того, чтобы исполнители могли по названию правового акта определить его содержание, легко запомнить название и при необходимости быстро найти такой акт; заголовок важен также в плане проведения систематизации и учета нормативных актов);
- *дата принятия* (согласно Федеральному закону «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат

¹ Кашанина Т.В. Юридическая техника. – М., 2007. – С. 121.

Федерального Собрания» датой принятия федерального закона (кодекса) считается дата принятия его Государственной Думой в окончательной редакции);

- *номер нормативного правового акта* (регистрационный номер облегчает поиск правового акта; он присуждается нормативному акту в самом конце нормотворческого процесса органом, его принявшим; ведомственные акты, затрагивающие права и свободы граждан, правовой статус организаций или носящие межведомственный характер, получают номер, когда Министерство юстиции Российской Федерации регистрирует их в своей картотеке, предварительно проведя экспертизу на предмет законности; регистрационный номер присуждается последовательно в зависимости от даты принятия нормативного акта того или иного вида в течение календарного года).

Существуют также реквизиты, которые располагаются в конце нормативного акта. Они имеют меньшее значение, хотя и являются необходимым атрибутом правового акта. К ним относятся:

- *место (название города);*
- *дата подписания;*
- *полное наименование должности лица (лиц), подписавшего документ;*
- *фамилия и инициалы должностного лица (лиц), подписавшего документ;*
- *его (их) личная подпись* (ставится только на подлиннике правового документа).

Процедурные правила формализуют процесс принятия нормативных правовых актов. Правовые последствия, возникающие в связи с изданием правоприменительных юрисдикционных документов, отличаются жесткостью и самым непосредственным образом влияют на поведение и судьбы людей. Даже самое малое отступление от процедуры их принятия порой способно больно ударить по интересам субъектов права. Вот почему порядок их принятия существенно отличается в плане четкости, детализированности и даже строгости от порядка создания юридических документов первого блока.

Общие *процедурные правила* юридической техники заключаются в следующем:

- *законность процедуры* (означает, что последовательность действий, связанных с принятием юридического документа, прописывается в нормативном акте; так, процедуре принятия ведомственных актов посвящено около десятка нормативных актов (указов, постановлений, писем Минюста России);
- *рациональность* (оптимальность, целесообразность) процедуры (это правило призвано обеспечить достижение целей быстрого и полного осуществления юридической деятельности с наименьшей затратой сил, средств и времени со стороны государственных

- органов, должностных лиц и граждан);
- *обоснованность процедуры* (имеется в виду совершение юридически значимых действий в последовательности, вытекающей из существующих условий);
 - *плановость процедуры* (юридическая процедура порой настолько сложна, что растягивается на довольно продолжительное время; для экономии времени и сил, а также для удобства специалистов, обеспечивающих выполнение процедуры, целесообразно заранее осуществлять ее планирование);
 - *логическая последовательность выполнения действий, составляющих процедуру* (логика должна пронизывать не только содержание юридических документов, но и процедуру осуществления юридической деятельности);
 - *соблюдение процедурных сроков* (срок является определенным промежутком времени, в течение которого какой-либо акт, операция или действие должны быть осуществлены или, наоборот, в течение которого запрещено что-либо предпринимать; это требование очень часто подкрепляется конкретными указаниями закона – легальными сроками);
 - *применение санкций за нарушение процедуры* (санкции могут быть самыми разными: уголовными, дисциплинарными и др.; возможно также признание правового акта недействительным).

Завершая рассмотрение процедурных правил, следует отметить, что их никак нельзя считать второразрядными в ряду общих правил юридической техники, т.к. эти правила выполняют две очень важные задачи:

- повышают эффективность юридической деятельности;
- гарантируют интересы граждан, которые затрагиваются в ходе ее осуществления.

Таким образом, проведенное исследование обосновывает необходимость использования в социально-техническом правотворчестве разносторонних знаний о действительности, ее истории и перспективах социальных изменений; специальных знаний о праве, законе и законодательной технике, технологии их использования в ходе создания и реализации законов и т.д. Руководствуясь правилами юридической техники, разработчики нормативных правовых актов в сфере технического регулирования должны осуществлять подготовку технических регламентов, как документов, регламентирующих отношения между людьми.

Тем не менее, видимо в продолжение существовавших при разработке нормативных документов традиций, технические регламенты многие по-прежнему пытаются рассматривать и разрабатывать подобно стандартам: не как правовые акты, а как документы, которые устанавливают требования исключительно к объектам технического регулирования. Однако Федеральный закон «О техническом регулировании» позиционирует технический регламент иначе, трактуя его как нормативный правовой акт.

Таким образом, основное содержание технического регламента должны составлять не «технические требования», а технико-юридические нормы, не установление точных (либо интервально определяемых) параметров и характеристик каждой единицы продукции, а регламентация «технических действий», т.е. целенаправленной деятельности человека (проектировщика, изготовителя, государственного инспектора и т.д.), призванной обеспечить соответствие объектов технического регулирования предъявляемым к ним требованиям безопасности¹.

Установленным Федеральным законом «О техническом регулировании» принципам построения новой системы технического регулирования наиболее полно соответствует трактовка технико-юридических норм как положений, регулирующих отношения между людьми в процессе воздействия на природу, на вещи, в процессе производства. Соблюдение необходимых правил поведения при обращении с той или иной продукцией, пользовании ею составляет обязанность человека не по отношению к этой вещи, а по отношению к другим людям, обществу и государству, которым вовсе не безразлично, соблюдаются эти правила или нет. В тех случаях, когда общество и государство особо заинтересованы в соблюдении тех или иных технических требований, они придают им силу правовых норм, закрепляя в юридических актах и сами требования, и технические правила. Получив закрепление в правовом акте, технические нормы приобретают юридическую силу и становятся технико-юридическими нормами. Они отвечают всем признакам правовых норм:

- исходят от государства;
- выражают государственную волю;
- объективируются в специальных нормативных актах, издаваемых компетентными органами;
- регулируют общественные отношения;
- их соблюдение обеспечивается возможностью государственного принуждения.

Кроме того, следует отметить, что всякая правовая норма рассчитана на регулирование не конкретного вопроса, а обобщенных, видовых общественных отношений. Поэтому и технико-юридическая норма, регулирующая социально-технические отношения и получающая закрепление в техническом регламенте, должна быть:

- *изложена как общая* (не содержать конкретных технических и технологических показателей);
- *обращена в будущее* (рассчитана не только на данный, наличный случай (отношение), но и на неопределенное число определенных в общей форме случаев и отношений, реализующихся каждый раз, когда возникают предусмотренные ею (нормой) обстоятельства и

¹ Красавин А.В. Антикоррупционная экспертиза Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» // Строительная орбита. – 2009. – № 12. – С. 65-68.

ситуации);

- *адресована конкретному кругу лиц, определенных видовыми признаками.*

Таким образом, роль законодательства в системе технического регулирования проявляется в двух аспектах: в закреплении в технико-юридических нормах определенных обобщенных технических требований и в обеспечении правовыми средствами соблюдения этих требований. Это означает, что установление норматива в технических регламентах должно подразумевать возможность использования его в судебных процессах в качестве юридического инструмента. Это значит, что каждый норматив регламента должен сопровождаться оценкой соответствия, что сегодня, к сожалению, далеко не всегда выполняется.

Тем не менее, устанавливаемая норма должна быть верифицируемой, т.е. ее выполнимость должна быть доказуема опытным, эмпирическим путем. А применяемый метод оценки соответствия, т.е. метод доказательства, должен быть пригодным для прохождения процедуры валидации, т.е. проверки на пригодность. Верификация и валидация – это необходимые фильтры для выбора нормативов и методов оценки соответствия.

Вообще, технический регламент, распространяя свое действие на широкий круг субъектов, должен соответствовать требованиям ясности при формулировании юридических предписаний и доступности понимания текста федерального закона не только для специалистов данной области, но и для иных заинтересованных лиц¹. То есть отвечать рассмотренным в настоящей статье правилам юридической техники, основными из которых являются: единство содержания правовой нормы и формы ее выражения; логическая последовательность изложения, взаимосвязь нормативных предписаний, помещаемых в акте; отсутствие внутренних противоречий; максимальная компактность изложения норм права при глубине и всесторонности отражения их содержания; ясность и доступность языка нормативных актов; точность и определенность формулировок и терминов, употребляемых в законодательстве.

Отечественными юристами на основе анализа норм ФЗ «О техническом регулировании», а также действующих международных стандартов и директив была предложена примерная структура типового технического регламента. В соответствии с этой структурой технический регламент должен состоять из следующих элементов².

Общие положения (в том числе сфера действия, цели правового регулирования, определения понятий и т.п.)

Здесь разъясняются сущность нормативного документа, его место в

¹ Калмыкова А.В. О соблюдении правил законодательной техники в проектах технических регламентов, принимаемых в форме федерального закона // Журнал российского права. – 2006. – № 9. – С. 28-39.

² Терещенко Л.К. Концепция правового обеспечения технического регулирования // Журнал российского права. – 2006. – № 9. – С. 3-17.

соответствующей отрасли законодательства, цели и задачи, на достижение которых направлены требования, закрепленные в техническом регламенте. Статьи и положения этого раздела являются основополагающими для всего технического регламента. Они составляют как бы общую его часть, а все остальные разделы – особенную. В разделе должна быть четко определена сфера применения (действия) данного технического регламента и выделены объекты технического регулирования, подпадающие под его действие.

Факторы риска причинения вреда

Исходной посылкой разработки технического регламента является представление об объекте технического регулирования как о потенциальном источнике опасности. Количественной и качественной оценкой опасности, вероятности ее наступления выступает категория риска. В ст. 7 Федерального закона «О техническом регулировании» приводится исчерпывающий список показателей, по которым должна оцениваться приемлемость риска. В этой части технического регламента необходимо выделить системность регулирования отношений в соответствующей сфере безопасности и регламентировать не все факторы, реально влияющие на безопасность объекта технического регулирования, а лишь самые существенные из них. Иначе говоря, при разработке технического регламента следует оценивать, какие из перечисленных выше факторов имеют наибольшее значение с точки зрения обеспечения безопасности конкретных объектов технического регулирования, и нормировать именно их. Реализация указанных принципов способствовала бы компактности технического регламента и практической реализуемости всех предписанных им обязательных требований.

Основные требования безопасности

Ключевым моментом особенной части технического регламента является исчерпывающий перечень предъявляемых к объектам технического регулирования требований безопасности, которые имеют прямое действие на всей территории России.

Формы подтверждения соответствия

Данный раздел технического регламента является одним из ключевых. Как уже говорилось выше, каждый норматив регламента должен сопровождаться оценкой соответствия. Поэтому отсутствие четких правил и форм оценки соответствия не позволяет удостоверить соответствие объекта технического регулирования предъявляемым к нему требованиям, содержащимся в техническом регламенте.

Контроль и надзор за соблюдением требований технического регламента

В данном разделе технического регламента может быть отражено следующее: 1) порядок проведения государственного контроля (надзора); 2) стадии производства/эксплуатации продукции, на которых осуществляется государственный контроль (надзор); 3) особенности проведения государственного контроля (надзора), установленные международными актами и договорами, стороной которых является Российская Федерация;

4) координация и взаимодействие между различными контролирующими органами; 5) разработка схем комплексных проверок соблюдения требований безопасности объектов технического регулирования; 6) порядок организации производственного и общественного контроля.

Ответственность за нарушение требований технического регламента

Здесь должны содержаться положения, определяющие, кто, в каких случаях и на каких основаниях несет ответственность за нарушение требований технического регламента. Причем речь должна идти об ответственности не только юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, но и об ответственности органов по сертификации и контролирующих органов.

Порядок вступления технического регламента в силу (переходные положения)

В данном разделе указываются: 1) порядок введения технического регламента в действие; 2) поручения Президенту РФ и Правительству РФ подготовить и принять нормативные правовые акты, обеспечивающие безопасность объектов технического регулирования; 3) поручения Президенту РФ и Правительству РФ привести свои нормативные правовые акты в соответствие с принятым законом о техническом регламенте; 4) порядок и условия применения нормативных правовых актов, нормативных технических документов, сохраняющих свое действие и/или изменяющих свой статус после вступления технического регламента в силу; 5) порядок действия выданных до вступления в силу технического регламента документов, подтверждающих соответствие объектов технического регулирования установленным требованиям.

Приложения

Данный раздел не является обязательным. В случае необходимости приведения в техническом регламенте для детализации установленных требований таблиц, графиков, карт, схем, они должны оформляться в виде приложений, а соответствующие нормы проекта должны иметь ссылки на соответствующие приложения.

Библиографический список:

1. Баранов В.М. О правовой демагогии. Нижегородские юридические записки: Сборник научных трудов. Вып. 3. – Н. Новгород, 1997.
2. Бошно С. В. Правотворчество: путь от источника к форме права: Лекция. – М., 2002.
3. Власенко Н. А. Язык права. – Иркутск, 1997.
4. Иойрыш А.И., Терентьев В.Г., Чопорняк А.Б. Реформа технического регулирования в международно-правовом аспекте // Государство и право. – 2007. – № 6.
5. Кашанина Т.В. Юридическая техника. – М., 2007.
6. Лукьянова В.Ю. К вопросу о юридической природе технического регламента // Журнал российского права. – 2007. – № 5.

7. *Нестеров А.В.* О техническом регулировании в России // Государство и право. – 2009. – № 8.
8. *Полежаи П.Т., Шелестов В.С.* О соотношении юридических и технических норм в социалистическом обществе // Советское государство и право. – 1960. – № 10.
9. Приказ Минпромэнерго России от 23 мая 2006 г. «Методические рекомендации по разработке систем технического регулирования в отраслях и сферах деятельности».
10. *Терещенко Л.К., Калмыкова А.В., Лукьянова В.Ю.* Законодательство о техническом регулировании: его развитие // Государство и право. – 2008. – № 2.
11. *Терещенко Л.К., Тихомиров Ю.А., Хабриева Т.Я.* Концепция правового обеспечения технического регулирования // Журнал российского права. – 2006. – № 9.
12. *Черданцев А.Ф.* Понятие технико-юридических норм и их роль в формировании общественных отношений // Советское государство и право. – 1964. – № 7.

Трансформация правил законодательной техники в антикоррупционную экспертизу

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2015.2.6>

Соколова Н.Г. консультант управления правового обеспечения и кадровой политики Министерства природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области, e-mail sonage@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена значению правил законодательной техники при создании нормативных правовых актов. Рассматривается вопрос о соотношении правил законодательной техники и методики проведения антикоррупционной экспертизы. Анализируются и сравниваются понятия «дефект законодательной техники» и «коррупциогенный фактор». Делается вывод о фактической идентичности отдельных дефектов законодательной техники и коррупциогенных факторов, обозначенных на законодательном уровне.

Ключевые слова: законодательная техника, качество законодательства, дефект законодательной техники, антикоррупционная экспертиза, коррупциогенный фактор.

Законы пишутся для людей. Почти каждый из нас повседневно соприкасается с теми или иными нормативными правовыми актами. Законы должны быть содержательными и эффективными, но при этом понятными и доступными для обычных граждан. Помимо этого, законодательство, выступающее одним из основных социальных регуляторов общественной жизни, должно быть качественным. Интерес к проблемам эффективности нормативных правовых актов ведет к поиску оптимальных инструментов оценки качества законодательства и преодоления нормотворческих ошибок. Тем не менее качество законодательства остается довольно низким и в немалой степени из-за недооценки роли законодательной техники при их создании.

«Качество законодательства — это внутренне присущая его форме и содержанию совокупность социальных и юридических свойств, обуславливающих пригодность законодательства удовлетворять определенные потребности общества»¹.

Законодательная техника представляет собой систему средств и способов создания законов. Она выступает в качестве преобразующей и

¹ Кашанина Т.В. Юридическая техника. — М., 2015. — С. 154.

моделирующей силы, на которой лежит ответственность за правильное выражение воли законодателя в текстах нормативных правовых актов.

Овладение системой требований, предъявляемых к процессу их подготовки и вынесения, относящихся к законодательной технике, является одним из важнейших условий повышения эффективности нормативных правовых актов. Традиционно законодательная техника рассматривается в качестве одного из элементов правотворчества. Ю.А. Тихомиров писал, что одни ученые-юристы трактуют ее как систему правил и приемов для подготовки наиболее совершенных по форме и структуре проектов нормативных актов, обеспечивающих полное и точное соответствие формы нормативных предписаний их содержанию, доступность, простоту и обозримость нормативного материала, исчерпывающий охват регулируемых вопросов. Другие – как совокупность правил, средств и приемов разработки, оформления и систематизации нормативных актов в контексте источников права и правотворчества. Объектом ее является текст нормативного документа, в отношении которого законодатель затрачивает интеллектуальные усилия¹.

Законодательная техника является одним из элементов юридической техники. Юридическую технику можно определить как систему научно обоснованных и практически сложившихся средств и способов, используемых при создании, систематизации, применении, реализации и интерпретации нормативных правовых актов, то есть – это система знаний об определенных приемах в правотворческой, интерпретационной деятельности, с помощью которых достигаются цели правовой регламентации.

Основная область применения законодательной техники – это правотворчество. В законодательной технике материалом является язык (слова, словосочетания, предложения). К ее инструментам относятся также юридические термины и юридические конструкции, презумпции и фикции, средства структурной организации текста и его документального изложения. Ее содержание составляют различные по характеру и форме выражения правила выполнения юридической работы. Правила законодательной техники представляют собой конкретные требования к деятельности по выработке нормативного правового акта. Н.А. Власенко называет пять групп общих правил (требований) юридической техники:

- 1) реквизитные требования (правила внешнего оформления);
- 2) содержательные правила;
- 3) структурные правила;
- 4) языковые требования;
- 5) логические требования².

¹ Тихомиров Ю.А. О правилах законодательной техники // Журнал российского права. – 1999. – № 11. – С. 115.

² Власенко Н.А. Правила законодательной техники в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: сб. ст.: в 2 т. Т.1. – Н.Новгород, 2001. – С. 170-183.

Реквизитные правила касаются формы, вида, реквизитов нормативного акта. К содержательным правилам относятся правила, позволяющие соотнести выполнение юридических действий с реальной обстановкой. Структурные правила выражаются в придании юридическим документам структурности. Правила логики предполагают последовательное выполнение всех этапов законотворческой деятельности. Языковые требования предполагают точность изложения, ясность и доступность для понимания.

Мы предлагаем рассматривать правила законодательной техники более сжато, выделив правила, относящиеся к:

1) форме (внешнему оформлению) нормативных правовых актов (наличие обязательных официальных реквизитов: название, дата, орган, его принявший, подпись соответствующего должностного лица);

2) содержанию нормативного правового акта (регулирование однородных общественных отношений, отсутствие пробелов, минимизация исключений и отсылок);

3) структуре нормативного правового акта (общие нормы помещаются в начале нормативного акта, однородные нормы излагаются компактно, нумерация статей является сплошной и стабильной);

4) изложению норм права (ясность, точность, краткость языка нормативного акта, стандартность формулировок).

На правилах изложения остановимся подробнее, так как юридическая деятельность осуществляется для людей, на которых она распространяется, и любой юридический акт, как уже было сказано, должен быть им понятен.

Ясность, по сути, является первым правилом изложения нормативных правовых актов. Из-за отсутствия ясности и понятности правового документа возможны не только ошибки, но и злоупотребления, и, как следствие, судебные споры. «Степень простоты и ясности определяется и в зависимости от того, на кого рассчитан правовой акт, какой сферы отношений непосредственно он касается. Если это неопределенный круг лиц, то акты должны быть написаны более простым языком (например, Конституция РФ). Если же правовой акт регулирует достаточно узкую сферу общественных отношений (например, правила почтовой службы), текст такого акта может быть сложным»¹.

Следующее правило изложения – точность. Без точности правовой акт теряет определенность, создаются условия для его противоречивого толкования, а, следовательно, и для вероятного злоупотребления.

Доступность характеризуется использованием максимально простых терминов, фраз, употребляемых и легко воспринимаемых большей частью населения, отказом от злоупотребления иностранными словами, архаизмами и так далее.

Такое правило изложения, как краткость, подразумевает отсутствие многословия, использование кратких формулировок, стандартность формулировок.

¹ Кашанина Т.В. Указ. Соч. – С. 131.

Эффективность и действенность правовой нормы напрямую связана с техническими (логическими и языковыми) средствами ее выражения. Важно не столько количество и содержание правовых норм, сколько их техническое совершенство. Неточное оформление текста нормативного правового акта может привести к искажению заложенной в нем информации, а в некоторых случаях способствует и проявлению коррупционных моделей поведения правоприменителя. Многие правовые акты грешат неопределенностью содержания, стилистической небрежностью, неправильным оформлением реквизитов, неверным композиционным строением и структурой содержательной части акта.

Нарушение любого из перечисленных правил влечет правотворческие ошибки или дефекты норм права, в числе которых пробелы, коллизии, нарушение стиля, избыточность информации и другие.

«В широком смысле дефект законодательства есть такое состояние законов, а как следствие и других нормативных правовых актов, при котором правовое регулирование общественных отношений нарушает оптимальный баланс интересов человека, общества и государства, порождаются негативные политические и социально-экономические явления, необоснованно ущемляются личные и общественные интересы.

В узком смысле, дефект законодательства есть низкое качество законов, в силу которого затрудняется формирование системы правового регулирования и возникают проблемы реализации соответствующих правовых норм»¹.

Термин «дефект» не является юридическим. Говоря о дефекте нормы права, чаще имеется в виду недостаток, несовершенство, изъян в изложении. В юридической литературе больше принято говорить о правотворческих ошибках, которые подразделяют на два вида: 1) ошибки, которые могут быть устранены самим правотворческим органом в процессе своей деятельности; 2) ошибки, которые выявляются после вступления нормативного правового акта в юридическую силу; эти ошибки препятствуют правильному применению данного акта на практике, порождают конфликтную ситуацию, так как несмотря на непреднамеренный характер их возникновения, встает проблема их исправности и именно это качество юридической ошибки позволяет требовать пересмотра нормативного правового акта, его обжалования, отмены или исправления².

Несмотря на то, что вышеперечисленные правила известны давно и были предметом исследования не одного поколения ученых, и раньше, и сейчас указанные правотворческие ошибки имеют место быть. В свою очередь, они, как минимум, затрудняют работу по применению того или иного нормативного правового акта, а как максимум, могут способствовать

¹ Кисличенко Е.И. Дефекты законодательства субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2012. – С. 19.

² Морозова Л.А. Правотворческие ошибки и процессуальные средства их устранения // Государство и право. – 2010. – № 1. – С. 39.

возникновению коррупционных действий и решений.

Надо сказать, что далеко не сегодня возникла необходимость и практика поиска и устранения дефектов норм права. Законодательная техника и раньше признавалась важным фактором оптимизации и эффективности законодательства. Еще до принятия соответствующих нормативных правовых актов в области противодействия коррупции, в частности, по вопросам проведения антикоррупционной экспертизы, проводилась работа по проверке нормативных правовых актов и их проектов на наличие в них правовой избыточности, ситуационного правоприменения, коллизий, большого количества бланкетных норм и так далее. Это было и остается юридино-технической составляющей законотворческого процесса, и должно было осуществляться, в первую очередь, на стадии подготовки проектов нормативных правовых актов соответствующими субъектами.

Согласно подпункту «а» пункта 1 статьи 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» под коррупцией понимается: злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами.

Таким образом, коррупционной является та норма права, дефектное изложение которой потенциально может привести к одному из перечисленных действий.

Полноценным инструментом обеспечения правовой корректности и преодоления правотворческих ошибок является правовая экспертиза, составной частью которой является антикоррупционная экспертиза. Указанный федеральный закон также установил, что проведение обязательной антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов относится к мерам по предупреждению (профилактике) коррупции.

Антикоррупционная экспертиза является оценочной деятельностью, суть которой – проникнуть в суть проекта нормативного правового акта и, ознакомившись с его содержанием и формой, вынести решение о наличии (отсутствии) коррупционных факторов и, соответственно, регулятивной пригодности. Лицо, осуществляющее экспертизу, должно моделировать возможные коррупциогенные ситуации для того, чтобы они не стали реальностью и не повлекли негативных последствий.

В 2009 году постановлениями Правительства РФ от 05.03.2009 г. № 195 и № 196 были утверждены правила и методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

В июле 2009 года был принят Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых

актов и проектов нормативных правовых актов». Этим законом было дано определение антикоррупционной экспертизе, как правовой проверке нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

Постановления Правительства РФ от 05.03.2009 г. № 195 и № 196 были отменены в связи с принятием нового постановления Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», которое утвердило новую Методику проведения антикоррупционной экспертизы.

Новое законодательство установило, что антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (их проектов) проводится органами, организациями, их должностными лицами в соответствии с данным федеральным законом, в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Согласно части 2 статьи 1 Федерального закона от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов» коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции. Как видим, законодательное определение фактически состоит из коррупциогенных факторов, обозначенных законодателем в методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Н.А. Лопашенко в законодательном определении понятия «коррупциогенный фактор» особо выделяет положения нормативных правовых актов и их проектов. В содержании положений можно выделить признаки, которые позволяют классифицировать коррупциогенные факторы на следующие виды:

а) устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения;

б) устанавливающие для правоприменителя возможность необоснованного применения исключений из общих правил;

в) содержащие неопределенные требования к гражданам и организациям;

г) содержащие трудновыполнимые требования к гражданам и организациям;

д) содержащие обременительные требования к гражданам и

организациям;

3) содержащие любое сочетание вышеприведенных видов.

В качестве основополагающего же признака рассматривается возможность создания условий для проявления коррупции любым из видов в отдельности либо их совокупности¹.

В Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 продублировано положение закона. Рассмотренные выше виды коррупциогенных факторов сгруппированы в две группы: 1) положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменения необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил и 2) положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

Признакам коррупциогенных факторов соответствуют и те дефекты норм права, которые существовали еще до введения в законодательство такого термина как «коррупциогенный фактор». «Под коррупциогенным фактором следует понимать такие «нормы-дефекты», применение которых может повлечь коррупционные проявления должностных лиц»².

Коррупциогенные факторы, указанные в Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96, фактически они соответствуют дефектам законодательной техники, которые были известны уже давно. Наглядно это можно увидеть в следующей таблице, в которой выделены одиннадцать факторов, обозначенных законодателем.

Коррупциогенный фактор	Дефект законодательной техники
Широта дискреционных полномочий	Внутренняя правовая избыточность
Определение компетенции по формуле «вправе»	Ситуационное правоприменение
Выборочное изменение объема прав	Создание искусственных препятствий для граждан и организаций в пользовании их правами
Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества	Наличие большого количества бланкетных норм

¹ Лопашенко Н.А. Коррупциогенные факторы: опасная трансформация нормативного толкования // Законность. – 2009. – № 10. – С. 21.

² Филатов С.В. Антикоррупционная экспертиза: практика и проблемы реализации // Законность. – 2014. – № 9.

Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции	Отсутствие закрытого перечня полномочий
Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий	Урегулирование общественных отношений нормативным правовым актом, имеющим меньшую юридическую силу
Отсутствие или неполнота административных процедур	Пробелы в законодательстве
Отказ от конкурсных (аукционных) процедур	Решение вопросов в порядке администрирования
Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права	Необоснованное исключение из общих правил
Злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами)	Отсутствие четкости в нормативном правовом акте
Юридикто-лингвистическая неопределенность	Отсутствие ясности и точности правового документа

Как видно, совпадений довольно много и касаются они в основном совершенно очевидных коррупциогенных факторов.

В одних случаях положение нормативного правового акта признается коррупционным, в других соответствующим антикоррупционному законодательству. Одной из причин противоположных взглядов является то, что описание коррупциогенных факторов имеет ряд недостатков – двусмысленность, расплывчатость, отсутствие целеполагания. Неопределенность формулировки отдельных коррупциогенных факторов способна привести к признанию коррупционными многих нормативных правовых актов. «Довольно часто допускаются ошибки, позволяющие относить к коррупционным даже «безобидные» нормы правового акта. Это происходит, как правило, при нарушении одного из принципов проведения антикоррупционной экспертизы – принципа оценки нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами»¹.

Под коррупционным фактором (коррупционной составляющей) понимаются дефекты норм и правовые формулы, положения нормативного правового акта, дающие возможность должностным лицам использовать

¹ Алешкова Н.П. Широта дискреционных полномочий как наиболее распространенный коррупциогенный фактор нормативных правовых актов // Муниципальное право. – 2012. – № 3.

нормы закона в личных выгодных (корыстных) интересах. Коррупционная норма – норма, в которой содержатся коррупционные факторы.

Коррупциогенные факторы – это положения нормативных правовых актов или их проектов, создающие возможности для коррупции. Применение этих положений может повлечь коррупционные проявления должностных лиц. Во избежание создания дефектных норм права законодательная техника имеет целью создание качественных нормативных правовых актов, как по форме, так и по содержанию. Содержание нормативного правового акта должно быть таким, чтобы он был способен принести ощутимый результат в виде эффективной регламентации общественных отношений. Рассмотренные правила существуют в неразрывном единстве, связаны между собой. Их соблюдение в правотворческой деятельности способно привести к созданию качественных нормативных правовых актов.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».
2. Федеральный закон от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.03.2009 г. № 195.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.03.2009 г. № 196 «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции».
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».
6. *Алешкова Н.П.* Широта дискреционных полномочий как наиболее распространенный коррупциогенный фактор нормативных правовых актов // *Муниципальное право.* – 2012. – № 3.
7. *Власенко Н.А.* Правила законодательной техники в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации // *Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование:* сб. ст.: в 2 т. – Н.Новгород, 2001.
8. *Кашанина Т.В.* Юридическая техника. Учебник. – М., 2015.
9. *Кисличенко Е.И.* Дефекты законодательства субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2012.
10. *Лопашенко Н.А.* Коррупциогенные факторы: опасная трансформация нормативного толкования // *Законность.* – 2009.
11. *Морозова Л.А.* Правотворческие ошибки и процессуальные средства их

- устранения // Государство и право, 2010, №1.
12. *Тихомиров Ю.А.* О правилах законодательной техники // Журнал
российского права. – 1999. – № 11.
 13. *Филатов С.В.* Антикоррупционная экспертиза: практика и проблемы
реализации // Законность. – 2014. – № 9.

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА. АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ПРАВОВОЕ ОБРАЗОВАНИЕ, ПРОСВЕЩЕНИЕ, ВОСПИТАНИЕ

Основные направления государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции¹

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2015.2.7>

Мамитова Наталия Викторовна, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры Государствоведения Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, e-mail: nvmamitova@mail.ru

Аннотация.

Статья посвящена анализу основных направлений государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции. Автор подробно анализирует характер коррупционных правонарушений в современном российском обществе, подчеркивая их социальную опасность и системность. Выявлены пробелы антикоррупционного законодательства. В статье уделяется серьезное внимание антикоррупционной экспертизе современного российского законодательства, делаются предложения по дальнейшему совершенствованию антикоррупционной правовой политики Российского государства. Отдельно выносятся авторские предложения по созданию системы оценок уровня коррупции в РФ.

Ключевые слова: государство, право, коррупция, антикоррупционная политика, закон, законодательство, экспертиза, публичная власть, гражданское общество, государственная власть.

В настоящее время проблема противодействия коррупции в России приобрела глобальный и системный характер. Любые формы организованной коррупции позволяют рассматривать это явление как институциональное, а не личностное. Его повышенная социальная опасность подтверждает глобальный характер и транснациональность данного феномена. Одной из основных и наиболее характерных черт коррупции является ее системность.

¹ Статья публикуется по программе поддержки преподавателей, участвующих в реализации антикоррупционных образовательных программ в соответствии с Национальным планом противодействия коррупции на 20014-2015 гг.

Данный признак также присущ коррумпированности как процессу, усложняющемуся и самовоспроизводящемуся в социальной среде.

Проблема коррупции для современной России является одной из наиболее значимых, препятствующих решению важнейших экономических и политических задач, подрывающих авторитет власти в глазах народа, мешающих эффективному развитию международных торгово-экономических и иных связей, эффективному развитию правотворчества.

Социальная сущность коррупции выражается в деградации аппарата публичной власти. По инициативе Президента РФ готовится проект кодекса служебного поведения госслужащих, содержащих правила служебной этики. На уровне субъектов Федерации и муниципальных образований принимаются акты антикоррупционной направленности.

В связи с этим в правовом пространстве России начинают создаваться положительно зарекомендовавшие себя механизмы по сдерживанию коррупционного поведения, как в системе государственного управления, так и в сфере развития гражданского общества.

Антикоррупционная политика – это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность институтов государства и гражданского общества, связанная с профилактикой и сокращением негативного влияния коррупции, а также с устранением причин и условий, способствующих ее возникновению.

Следует выделить следующие уровни антикоррупционной политики, учитывающие структурную организацию общества как систему организаций: в государственном секторе, включая аппарат государственного управления – антикоррупционную политику в органах власти, и в иных государственных организациях, действующих в отраслях и сферах государственного управления. В сфере местного самоуправления антикоррупционная политика должна охватывать должностных лиц органов и организаций системы местного самоуправления. Таким образом, антикоррупционная политика в публичной сфере имеет четыре разновидности, а с учётом особенностей статуса лиц, замещающих государственные и муниципальные политические, в частности выборные должности, она расслаивается на шесть уровней аналогично современной структуре государственного управления. Правомерна постановка вопроса о выработке антикоррупционной политики дифференцирующей сферы коррупции и принимающей их во внимание в качестве обязательного условия её последующей эффективности¹.

Антикоррупционная политика – это скоординированная деятельность органов государственной власти и структур гражданского общества, направленная на искоренение коррупции в обществе, развитии антикоррупционного сознания, на укрепление законности, проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

¹ См.: Малько А.В. Проект концепции антикоррупционной политики в Российской Федерации. – Саратов, 2010. – С. 6.

Хотелось бы несколько подробнее остановиться на проблемах антикоррупционной экспертизы российского законодательства, требующих внимания и разрешения со стороны государства. Прежде всего, анализ федеральных нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о том, что основная нагрузка по осуществлению антикоррупционной экспертизы как средству антикоррупционной правовой политики ложится на федеральные и региональные органы исполнительной власти, а также Прокуратуру Российской Федерации¹. Однако, в законодательстве России закреплено, что антикоррупционную экспертизу могут проводить и независимые эксперты, которых можно отнести к субъектам общественной неофициальной экспертизы.

Неофициальная экспертиза осуществляется негосударственными органами и организациями, различными научными и учебными заведениями, группами специалистов-юристов, отдельными гражданами. Их заключения не влекут за собой, каких бы то ни было юридических последствий, а выводы по анализируемому вопросу носят рекомендательный характер. Полагаем, понятие «неофициальная экспертиза» может отождествляться с понятием «общественная». На сегодняшний день, правовое регулирование порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов остается недостаточным, особенно в субъектах Российской Федерации.

Вопросы правового статуса независимых экспертов, уполномоченных проводить антикоррупционную экспертизу, несовершенство ее методики, недостаточный профессионализм экспертов, все это требует взвешенного и внимательного подхода в этом вопросе со стороны антикоррупционной государственной политики².

На сегодняшний день можно выделить ряд пробелов антикоррупционного законодательства РФ, связанных с проведением антикоррупционной экспертизы, которые должны быть устранены в ходе проведения эффективной антикоррупционной правовой политики:

1. Устранение выявленных в ходе антикоррупционной экспертизы коррупционных факторов не является обязательным.

2. Заключения по результатам антикоррупционной экспертизы обязательны для рассмотрения, но не для исполнения. Они носят рекомендательный характер.

3. Не установлена какая-либо ответственность органов, принимающих нормативные правовые акты и их проекты, за неустранение выявленных в результате антикоррупционной экспертизы коррупционных факторов, за принятие нормативных правовых актов, содержащих выявленные коррупционные факторы.

¹ См.: Мамитова Н.В. Проблемы проведения антикоррупционной экспертизы органами прокуратуры Российской Федерации. // Вопросы правоведения. – 2013. – № 1. – С. 288-295.

² См.: Мамитова Н.В. Правовая экспертиза российского законодательства: учеб.-практ. пособие. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – 208 с.

4. Законодательно не установлена обязательность проведения антикоррупционной экспертизы ранее принятых действующих НПА, а также механизмов, обеспечивающих обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

5. Законодательно не установлен правовой статус экспертов, а именно набор прав, обязанности и ответственности.

Вышеизложенные положения легли в основу предложений автора по дальнейшему совершенствованию антикоррупционной правовой политики Российского государства:

- установить в качестве обязательного этапа подготовки закона проведение научно-обоснованной правовой экспертизы и закрепить это нормативно в общей схеме законотворческой процедуры;

- выработать и законодательно закрепить основные требования к нормативным правовым актам с точки зрения соответствия их юридической технике;

- разработать основанную на научной методологии, единую методику проведения правовой экспертизы законопроектов, в том числе и антикоррупционной;

- обеспечить разработку научно-обоснованной концепции антикоррупционной правовой политики современной России, в основу которой должны быть положены идеи, отличающиеся высокой степенью актуальности и социальной востребованностью.

В отдельную группу можно выделить предложения по созданию системы оценок уровня коррупции в РФ:

1. Учитывая тот факт, что коррупция является сложным социальным явлением, необходимо провести мониторинг и системно проанализировать понимание коррупции различными социальными группами населения. Для этого необходимо составить задачи мониторинга и вывести соответствие между задачами и инструментами мониторинга.

2. Необходимо провести работу по совершенствованию методики проведения оценки регулирующего воздействия и антикоррупционной экспертизы российского законодательства и вывести дополнительные индикаторы уровня коррупции в РФ.

3. В качестве основного фактора индикативных показателей коррупции следует проанализировать международный научный опыт мониторинга коррупции в зарубежных странах и вывести единую формулу исчисления проявлений коррупции.

Естественно, основные направления государственной политики в сфере противодействия коррупции не исчерпываются вышеуказанными проблемами. Указ Президента РФ № 226 от 11 апреля 2014 года «О национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы» поставил задачи и определил основные приоритеты и направления антикоррупционной политики, которые легли в основу многих мероприятий, направленных на достижение указанных целей и решение основных задач,

ставших общенациональными.

Библиографический список

1. Указ Президента РФ № 226 от 11 апреля 2014 года «О национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы».
2. *Малько А.В.* Проект концепции антикоррупционной политики в Российской Федерации. – Саратов, 2010.
3. *Мамитова Н.В.* Проблемы проведения антикоррупционной экспертизы органами прокуратуры Российской Федерации. // Вопросы правоведения. – 2013. – № 1.
4. *Мамитова Н.В.* Правовая экспертиза российского законодательства: учеб.-практ. пособие. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013.

**Методика проведения лекционного занятия с
сотрудниками органов внутренних дел Российской
Федерации на тему «Правовые основы
противодействия коррупции в системе органов
внутренних дел»¹**

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2015.2.8>

Васильченко Андрей Александрович, кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника кафедры уголовного права и криминологии Московского областного филиала Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, e-mail: vasilchenko_aa@mail.ru

Аннотация. в статье описывается авторская методика проведения лекционного занятия с сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации на тему «Правовые основы противодействия коррупции в системе органов внутренних дел». Определяется структура лекционного занятия (вводная, основная и заключительная части), методы его проведения (визуализация, беседа и постановка проблемы), а также его содержание, которое включает в себя вопросы о нормативных правовых актах в сфере противодействия коррупции, урегулировании конфликта интересов и противодействии коррупционным правонарушениям в органах внутренних дел Российской Федерации. Проанализированы действующие на момент опубликования статьи федеральные законы, приказы Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Ключевые слова: коррупция, коррупционные правонарушения, взяточничество, взятка, склонение к совершению коррупционного правонарушения, предупреждение коррупции в органах внутренних дел Российской Федерации, правовая подготовка сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, конфликт интересов, урегулирование конфликта интересов в органах внутренних дел Российской Федерации, личная заинтересованность сотрудника органа внутренних дел Российской Федерации.

¹ Статья публикуется по программе поддержки преподавателей, участвующих в реализации антикоррупционных образовательных программ в соответствии с Национальным планом противодействия коррупции на 2004-2015 гг. Данная работа выполнена с использованием Справочной Правовой Системы Консультант Плюс.

В целях предупреждения коррупции в органах внутренних дел Российской Федерации (далее – ОВД) и формирования антикоррупционного поведения сотрудников ОВД, в рамках осуществляемой по месту их службы правовой подготовки¹ одной из тем предусмотрено изучение правовых основ противодействия коррупции в системе ОВД.

Лекционное занятие по указанной теме проводится с элементами визуализации (с помощью мультимедийного проектора на экран выводится необходимая информация), беседы и постановки проблемы.

Во вводной части занятия лектор объявляет тему и план лекции, указывает основную и дополнительную литературу, ставит цели занятия и намечает пути их достижения, мобилизует сотрудников ОВД на восприятие материала через интерес к теме, настраивает их внимание и устанавливает рабочую атмосферу.

В процессе занятия с сотрудниками ОВД целесообразно обсудить следующие вопросы:

- 1) нормативные правовые акты в сфере противодействия коррупции в ОВД;
- 2) урегулирование конфликта интересов в ОВД;
- 3) противодействие коррупционным правонарушениям в ОВД.

При рассмотрении первого вопроса занятия на экран выводится список федеральных законов, указов Президента России и приказов МВД России, которые регулируют отношения в сфере противодействия коррупции в ОВД. Также разъясняется обязанность сотрудника ОВД соблюдать ограничения, обязанности и запреты, требования о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и выполнять обязанности, установленные в целях противодействия коррупции перечисленными федеральными законами и принятыми для их реализации подзаконными нормативными правовыми актами.

В рамках второго вопроса формируется понятийный аппарат в части обязанности сотрудника принимать меры по урегулированию конфликта интересов. В этих целях разъясняются положения ч. 1 и 2 ст. 71 Федерального закона от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в которых содержатся определения понятий «конфликт интересов в органах внутренних дел» и «личная заинтересованность сотрудника органа внутренних дел». После этого слушателям предлагается самостоятельно привести примеры применительно к указанным понятиям.

Затем приводятся примеры причин, порождающих личную заинтересованность сотрудника ОВД, при условии, если он будет:

¹ Правовая подготовка предусмотрена Приказом МВД России от 31.03.2015 № 385 «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации».

- заниматься предпринимательской деятельностью, состоять лично, а также через аффилированных лиц в какой-либо коммерческой организации;
- предоставлять услуги, предусматривающие денежную или иную компенсацию, за исключением случаев, установленных действующим законодательством;
- составлять протекцию, оказывать поддержку субъектам предпринимательской деятельности в личных, корыстных интересах;
- создавать условия для получения ненадлежащей выгоды, пользуясь своим служебным положением;
- проявлять заинтересованность и (или) вмешиваться в споры физических лиц, хозяйствующих субъектов вне рамок, установленных законом;
- допускать в служебной деятельности проявления протекционизма, фаворитизма, nepотизма (кумовства), а также злоупотребления служебным положением;
- обращаться к коллегам с неправомерными просьбами, нарушающими установленный порядок предварительного следствия, дознания, административного производства, рассмотрения жалоб и заявлений, способными оказать влияние на служебное решение.

Следом за рассмотрением примеров лектор разъясняет обязанность сотрудника ОВД в письменной форме уведомить непосредственного руководителя (начальника) о возникновении или о возможности возникновения конфликта интересов, как только ему станет об этом известно, а также об обязанности руководителя (начальника), которому стало известно о возникновении или о возможности возникновения конфликта интересов, принять меры по его предотвращению или урегулированию. Также лектор объясняет, что в случае непринятия мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов сотрудник ОВД и его руководитель, которому стало известно о таком конфликте, подлежат увольнению в связи с утратой доверия. Кроме того, разъясняются особенности урегулирования конфликта интересов с участием федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России.

В процессе изложения третьего вопроса лекционного занятия сотрудникам ОВД разъясняется, что согласно действующему законодательству обязанность уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения, в том числе о ставших известными фактах обращения к другим сотрудникам, военнослужащим, гражданским служащим, в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений возлагается на всех сотрудников, военнослужащих и гражданских служащих системы МВД России¹.

¹ Приказ МВД России от 19.04.2010 г. № 293 «Об утверждении Порядка уведомления в системе МВД России о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений».

Основываясь на ст. 2 и 8 Модельного закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике»¹ определяется понятие коррупционного правонарушения, а также дается его классификация на виды по критерию отраслевой принадлежности. Слушателям предлагается самостоятельно привести примеры различных видов коррупционных правонарушений, после чего лектор выводит на экран и объясняет примеры гражданско-правового коррупционного деликта, дисциплинарного коррупционного проступка, административного коррупционного правонарушения. Разъясняется также, что признаки и классификация преступлений коррупционной направленности установлены Перечнем № 23 Указания Генпрокуратуры России № 744/11, МВД России № 3 от 31 декабря 2014 года «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности».

Затем констатируется факт, что среди коррупционных преступлений наиболее распространенным и опасным является взяточничество (ст. 290, 291 и 291.1 Уголовного кодекса Российской Федерации²) и разъясняется отличие взятки от подарка, которое состоит не в стоимости передаваемого имущества, а в возмездном либо безвозмездном характере, мотивах и целях совершения таких действий.

Далее до сведения слушателей доводится, что сокрытие сотрудником ОВД фактов обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения является грубым нарушением служебной дисциплины, в связи с которым контракт может быть расторгнут, а сотрудник ОВД может быть уволен со службы в ОВД.

Завершается основная часть лекции разъяснением Порядка уведомления в системе МВД России о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

В заключительной части лекционного занятия лектор подводит итог изложенного в основной части и делает выводы по теме, отвечает на вопросы слушателей.

Библиографический список

1. *Дугенец А.С., Васильев Ф.П., Гугунский А.Н.* Современные особенности регулирования вопросов борьбы с коррупцией в системе органов внутренних дел России // Российский следователь. – 2011. – № 9.
2. *Занина Т.М., Позднякова Е.В.* К вопросу о коррупции в органах внутренних дел // Общество и право. – 2009. – № 3.
3. *Костенников М.В., Куракин А.В., Кошелев И.Н.* Административно-правовое регулирование обеспечения собственной безопасности

¹ Принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 г. Постановлением 22-15 на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // URL: <http://docs.cntd.ru/document/901898824>.

² URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=home#doc/LAW/180904/4294967295/1435126894941>.

- и противодействия коррупции в органах внутренних дел // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 1; № 2; № 4.
4. *Ломов А.М.* Административно-правовые аспекты противодействия коррупции в органах внутренних дел Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2009.
 5. *Новоселов С.А., Трунцевский Ю.В.* Повышение эффективности предупреждения преступлений и иных правонарушений коррупционной направленности, совершаемых сотрудниками ГИБДД, как условие организации дальнейшего реформирования ОВД РФ согласно дорожной карте // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 4.
 6. *Раскина Т.В.* Состояние коррупционной преступности в органах внутренних дел Российской Федерации и перспективные направления противодействия ей // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 11.
 7. *Чистов А.А.* Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти в современных условиях: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010.

СРАВНИТЕЛЬНО–ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Развитие «Электронного правительства» в Казахстане

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2015.2.9>

Кушеров Нуртас Солтанович, магистрант Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, e-mail: nurtas55@gmail.com

Аннотация. Процесс формирования электронного правительства в Казахстане – сложный и многоаспектный процесс. С одной стороны, необходимо учитывать особенности его развития, с другой – немаловажным является его внутреннее и внешнее содержание, в рамках которых идет процесс его формирования. В статье центральное внимание сосредоточено на развитии электронного Правительства в Республике Казахстан, основными признаками которого становятся открытость, доступность, мобильность, низкая коррупционная составляющая, открывающая перед населением перспективы быстрого получения услуг и повышения эффективности власти. Автором изучена практика использования разных форм электронного правительства в Казахстане и показано влияние новых информационно – коммуникационных технологий на качество государственного управления. А также в анализе выявлено причины и последствия неэффективного внедрения электронного правительства в Республике Казахстан.

Ключевые слова: электронное правительство, электронное управление, информационное общество, государственное управление, электронный документооборот, информационно-коммуникационные технологии, государственные служащие, индекс е-участия граждан, эффективность власти, интернет-порталы.

Развитие электронного правительства сегодня выступает одним из важных условий функционирования современного государства. Такая потребность особенно обострилась на фоне очевидного кризиса развития государства как бюрократической машины, выражающейся в постоянном увеличении числа государственных служащих, растущих финансовых и временных издержках¹.

В то же время известно, что любые управленческие решения, не

¹ *Стырин Е.М.* Электронное правительство: стратегии формирования и развития. – М., 2012.

находящие поддержку в среде их исполнителей, обречены на определенные сложности либо вообще претерпевают неудачу. В этих условиях вопросы восприятия, а именно – сопротивление и отторжение государственной службой политики по внедрению электронного правительства, приобретают особую актуальность.

Процесс формирования электронного правительства в Казахстане – явление сложное и многоаспектное. С одной стороны, необходимо учитывать особенности его развития, с другой – немаловажным является его внутреннее и внешнее содержание, в рамках которых идет процесс его формирования.

В развитии электронного правительства в Казахстане принято выделять 3 периода.

На первом этапе (2005-2007 гг.) развитие электронного правительства в большей степени заключалось в создании инфраструктуры: веб-портала и шлюза, электронного межведомственного документооборота, удостоверяющих центров, единой среды. Также в 2007 г. в постоянную эксплуатацию введены государственные базы данных физических и юридических лиц, соединенные по всей стране в единые реестры.

Второй этап (2008-2010 гг.) был сосредоточен на развитии разнообразных сервисов, охватывающих все сферы жизнедеятельности граждан и функционирования государственных органов, а также на проведении полномасштабного пересмотра административных процессов. На данном этапе были внедрены такие системы, как государственная база данных «е-лицензирование», платежный шлюз е-правительства, единая нотариальная система «е-нотариат», происходила выдача электронных цифровых подписей населению.

Третий этап (2010-2015 гг.) предполагает создание в Казахстане информационного общества, охватывающего все стороны государственной деятельности и предоставления услуг.

Помимо этого, формирование инфраструктуры электронного правительства осуществляется на основе двух взаимосвязанных, но функционально самостоятельных контурах¹.

Во-первых, это внутренний контур, который предусматривает взаимоотношения «правительство – правительство» и включает информационные системы, обслуживающий межведомственные и административные процедуры. В рамках формирования внутреннего контура электронного правительства была создана единая система электронного документооборота государственных органов, Интернет-портал государственных органов и другие проекты.

Во-вторых, это внешний контур, который охватывает взаимоотношения «правительство – граждане», «правительство – организации» и обеспечивает взаимодействие государства с гражданами и организациями. Формирование

¹ Мерекешова А., Жуманов Ж. Электронное правительство: шаги на пути к его формированию в Республике Казахстан. - 2013.

внешнего контура электронного правительства потребовало создание портала электронного правительства, портала местных исполнительных органов, колл-центра, базы данных «е-лицензирование», «Регистр недвижимости», «Юридические лица», «Физические лица», «Адресный регистр» и другие проекты.

Указанные меры, предпринимаемые на протяжении последних лет, должны были обеспечить прозрачность деятельности государственных служащих, повысить эффективность документооборота и качество государственных услуг, а в целом все это должно было привести к снижению уровня коррупции.

По данным ООН, Казахстан улучшил свои показатели по качеству связи граждан с государственными структурами и служащими. Таким образом, по индексу е-участия граждан Казахстана находится на втором месте, разделяя эту строку с Сингапуром¹.

Особое внимание в отчете ООН уделено ведению руководителями государственных органов собственных Интернет-блогов (primeminister.government.kz), что позволяет гражданам задавать вопросы, получать ответы.

Еще одной особенностью электронного правительства являются его возможности по содействию большей вовлеченности граждан в процесс принятия управленческих решений. Основные средства, с помощью которых такое взаимодействие происходит, – это парламентский веб-сайт, который должен облегчить взаимообмен информацией между депутатами и гражданами, предоставляя подробную информацию о законодательном процессе, усилить общественный контроль за ходом государственной политики и, следовательно, повысить ответственность избранных политиков перед своими избирателями².

Проведенный анализ показывает, что в отличие от местных представительных органов (а у некоторых вовсе отсутствуют собственные веб-сайты) большего успеха в этой сфере достиг парламент Республики Казахстан (www.parlam.kz).

Вместе с тем, следует отметить, что принцип прозрачности в деятельности государственных служащих, во-первых, может отличаться неэффективностью и, во-вторых, встречать непреодолимое сопротивление, если оно направлено на противодействие коррупции.

Примером первому служат реализуемые в государстве конкурсы по государственным закупкам в электронном виде. Цели этих нововведений замыкаются на обеспечении прозрачности конкурсов и их объективности. Опрос, проведенный среди представителей бизнес-среды, показывает, что только 6% опрошенных признают эффективность электронной формы проведения конкурсов. Иначе говоря, даже в условиях электронного формата

¹ United Nations (2012). E-Government Survey 2014.

² Bhuiya S.H. (2010). E-government in Kazakhstan: Challenges and Its Role to Development. Public Organization Review, 10(1): 31-47.

конкурсов происходят злоупотребления, не достигается конечная цель.

Свидетельством второго могут послужить безрезультативные попытки сделать всеобщедоступными декларации о доходах государственных служащих, предоставляемых в налоговые органы, путем размещения их в Интернете.

Внутренний документооборот на государственной службе. Использование информационно-коммуникационных технологий в качестве средства повышения производительности труда имеет различные проявления. Одним из них является автоматизация и упрощение процедур в государственном учреждении. Это, прежде всего, уменьшает расходы на информационные издержки, повышает скорость средств связей, расширяет их охват. Именно в этих целях в 2009 г. в Казахстане межведомственный документооборот был переведен в электронную форму осуществления. Сама программа стала носить название Единая система электронного документооборота (ЕСЭДО)¹.

По данным государственных органов, к 2014 году электронный документооборот в центральных ведомствах достиг 100%².

Однако результаты проведенного исследования показывают, что электронный документооборот, как правило, носит формальный характер. На это обращают внимание более 87% опрошенных государственных служащих. Причиной этому явилось нежелание руководствующего состава служащих менять привычную (бумажную) форму работы, которая годами превратилась в своеобразные «чиновничью традицию, обряд». На практике сохранился бумажный документооборот, а электронный документооборот является лишь формальным дополнением.

Вследствие этого электронный документооборот начал восприниматься как ненужное бремя, мешающее работе. Категорически против электронного документооборота выступили 68% государственных служащих. Вместе с тем, 72% опрошенных полагают, что эффективность документооборота повысилась бы при ведении его в чистом виде. Следует отметить, что в опросе принимали участие административные государственные служащие, то есть исполнители.

Таким образом, можно сделать вывод, что сопротивление электронному документообороту оказывает руководящий состав государственных служащих.

Согласно индексу оценки уровня коррупции, составленному в 2011 г. «Transparency International», Казахстан занимает 120-ое место, тогда как в 2010 г. находился на 105-м, в 2009 г. - на 120-м, в 2008 г. - на 145-ом.

Ухудшение ситуации с коррупцией может быть связано с различными обстоятельствами. Однако такое положение явно указывает на то, что

¹ Kimberly S. Motivations for Implementing E-Government: An Investigation of the Global Phenomenon. Conference (04, Month 1.2, 2004).

² Единая система электронного документооборота государственных органов.

предпринимаемые на сегодняшний день действия государственной власти в области внедрения электронного правительства для снижения коррупции должного эффекта не дают.

Библиографический список:

1. *Дрожжинов В.И.* Электронное правительство // Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт. – М., 2011.
2. *Дрожжинов В.И.* Региональное электронное правительство: стратегия создания, архитектура, типовые решения. – М., 2013.
3. *Клок К., Голдсмит Дж.* Конец менеджмента и становление организационной демократии. – СПб, 2013.
4. *Колин К.К.* Информационная цивилизация. – М., 2011.
5. *Кристалый Б.В., Травкин Ю.В.* Электронное правительство. Опыт США. / Под ред. В.И. Дрожжинова. – М., 2012.
6. *Кулик А.Н.* Электронная демократия для трансформирующего общества России: пределы возможного. // Технологии информационного общества - Интернет и современное общество. – СПб., 2012.
7. *Купряшин Г.Л., Соловьев А.И.* Государственный менеджмент. – М., 2013.
8. *Лобанов В.В.* Государственное управление и общественная политика. – СПб., 2013.
9. *Нейсбит Д.* Мегатренды. – М., 2012.
10. *Пономарев С.В.* Осваиваем новые электронные публичные сервисы: простые советы гражданам, как ориентироваться в электронном государстве и не только. – Пермь, 2012.
11. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ (8.00.00)

Проблемы трактовки и исследования экономической преступности в России

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2015.2.10>

Реутов Виктор Евгеньевич, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой международной экономики Высшей школы экономики и бизнеса ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского», e-mail: reutovkneu@mail.ru

Зиновьев Игорь Феликсович, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры международной экономики Высшей школы экономики и бизнеса ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского», e-mail: izinovjev@gmail.com

Аннотация.

В статье рассмотрены существующие подходы к определению структуры и понятия экономической преступности. Раскрыты несоответствия в трактовках структуры и содержания экономической преступности со стороны законодателей и практиков. Обоснованы принципиальные отличия в отечественной и зарубежных криминологических школах, применительно к контексту исследования. Рассмотрены существующие в российской криминологии научные взгляды на экономические преступления. Представлен первичный анализ специфики и степени достоверности информационных источников по экономической преступности в России. Отмечены причины и основные направления искажений в статистической отчетности субъектов учета экономических преступлений. Обобщены проблемы использования статистических данных для анализа экономической преступности в Российской Федерации. Предложены классификационные признаки группировки экономических преступлений и обоснованы причины недостаточной достоверности статистических данных по ним.

Ключевые слова: экономическая преступность, причины и специфика экономической преступности, учет экономических преступлений, экономические преступления, практики, криминологический анализ, терминологический аппарат криминологии.

В нашей стране и за рубежом само понятие экономической преступности (а также ее субъекты, объекты и даже структурные составляющие) трактуются по-разному. Характерной особенностью исследований западных криминологов следует считать отсутствие операционализационного (то есть отвечающего критерию научности теоретических и эмпирических суждений) определения экономической преступности. Допустимо констатировать,

что начиная с Э. Сатерленда, (который ввел в научный оборот понятие беловоротничковой преступности), «никто из последующих европейских криминологов (включая Г. Кайзера и Б. Свенссона) не смог создать определение, способное придать изучаемому ими явлению более или менее четкие очертания»¹.

Отечественные криминологические исследования также не отличаются сформировавшейся доктриной, и практически каждый автор стремится предложить собственную трактовку термина «экономическая преступность», зачастую отождествляя его с собственной версией исследования тех противоправных деяний, которые находятся в сфере его научных интересов. Не является редкостью и смешения или подмена одного другим понятий «преступления экономической направленности», «преступления в сфере экономики» и «экономические преступления».

С.Х. Нафиев и Г.Р. Хамидуллина предлагают рассматривать экономическую преступность как «совокупность групп преступлений, основанных на причинении вреда охраняемым законом экономическим интересам всего общества и граждан вследствие совершения хищений, хозяйственных и корыстных должностных преступлений»². По мнению Н.Ф. Кузнецовой, под экономической преступностью следует понимать «совокупность преступных посягательств, причиняющих вред охраняемым законом экономическим интересам общества и граждан вследствие совершения хищений, хозяйственных и корыстных должностных преступлений»³. А.Г. Корчагин предлагает определять экономические преступления как «общественно опасное деяние, посягающее на экономику как совокупность производственных (экономических) отношений и причиняющее ей материальный ущерб»⁴.

А.И. Алексеев утверждает, что «при криминологическом анализе к преступлениям в сфере экономической деятельности относятся преступления, ответственность за которые предусмотрена статьями в главах 21, 23, 28 и 30 УК РФ. Именно как преступления экономической направленности называются они в официальных статистических сборниках»⁵. Попытки авторских коллективов сформулировать универсальное определение экономической преступности, как правило, ведут к более развернутым и обобщенным толкованиям (например, как «совокупность преступлений, совершаемых в сфере экономики лицами в процессе их профессиональной деятельности и в связи с этой деятельностью посягающих на собственность и другие интересы потребителей, партнеров, конкурентов, государства, а

¹ Дмитриев О.В. Понятие экономической преступности в современной криминологии // URL: <http://www.blog.servitutis.ru/?p=368>.

² Нафиев С.Х., Хамидуллина Г.Р. Экономические преступления. Судебно-бухгалтерская экспертиза как метод предупреждения экономической преступности. – М., 2003. – С. 7.

³ Криминология / под ред. Н.Ф. Кузнецовой. – М., 2001. – С. 78.

⁴ Корчагин А.Г. Экономическая преступность. Украинский деловой информационный каталог // URL: <http://udik.com.ua/books/book-1669/chapter-62935/>.

⁵ Алексеев А.И. URL: http://studopedia.net/9_87907_alekseev-ai.html.

также на порядок управления экономикой в различных отраслях хозяйства»¹). Однако и такие дефиниции экономической преступности нельзя считать достаточно корректными, так как в них сам объект преступных посягательств фиксируется расплывчато.

Наиболее комплексным и оправданным, на наш взгляд, следует считать подход О.В. Дмитриева, согласно которому «экономическая преступность – это совокупность (система) общественно опасных посягательств на экономическую безопасность государства, общества и личности»². Опираясь на такую трактовку, на момент исследования допустимо формализовать существование, по меньшей мере, трех подходов к определению феномена экономической преступности: законодательного, практического и доктринального.

В Уголовном кодексе Российской Федерации такого понятия, как «экономическая преступность», не содержится вообще. Присутствуют лишь понятия преступлений в сфере экономики (раздел VIII) и преступлений в сфере экономической деятельности (глава 22). В Особенной части выделяется специальный раздел – преступления в сфере экономики, объединяющий «преступления против собственности, преступления в сфере экономической деятельности, преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях»³.

В российской правоприменительной практике содержание понятия «экономическая преступность» трактуется более широко и далеко не всегда совпадает с мнением законодателей. Например, в распоряжении МВД России «О порядке определения экономической направленности выявляемых преступлений» от 28 января 1997 года № 1/1157 в перечне преступлений экономической направленности «в числе 67 статей УК РФ выделяются три группы таких деяний: безусловно экономические, условно экономические и попутно-экономические»⁴. К первой группе относят преступления: в сфере экономической деятельности, против интересов службы в коммерческих и иных организациях (за исключением ст. 202 УК РФ), против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (за исключением ст. 288 и 293 УК РФ) и преступления, предусмотренные статьями 146, 147 и 304 УК РФ⁵.

Преступления против собственности, в сфере компьютерной информации, хищения оружия и наркотиков «рассматриваются как имеющие

¹ Дмитриев О.В. Понятие экономической преступности в современной криминологии // URL: <http://www.blog.servitutis.ru/?p=368>.

² Там же

³ Комментарий к Особенной части УК РФ » Комментарий к Разделу 8 УК РФ. Уголовный кодекс РФ по состоянию на 10.04.2015. // URL: <http://www.ugolkod.ru/kommentarii-k-glave-22-uk-rf>.

⁴ Александров И.В. Налоговые преступления: криминалистические проблемы расследования. – СПб., 2002. – С. 247.

⁵ Чупрова А.Ю. Понятие экономической преступности в законе и на практике: сравнительно-правовой аспект. // Вестник Нижегородской академии МВД России. Серия: юридическая наука и практика. – 2013 – № 21. – С. 163-// URL: <http://www.namvd.ru/download/vestnik/2010/21.pdf>.

экономическую направленность при условии, что они совершаются в процессе осуществлении производственно-хозяйственной деятельности либо должностными лицами или лицами, выполняющими управленческие функции на предприятиях независимо от формы собственности, или лицами, имеющими доступ к предмету посягательства, а также выполняющими обязанности по охране имущества»¹.

С точки зрения практиков, спектр преступлений экономического характера еще более широк и в кратких ежегодных статистических отчетах МВД «Сведения о состоянии преступности и результатах расследования преступлений по России»², к преступлениям экономической направленности, выявляемым подразделениями правоохранительных органов, отнесены экологические преступления (связанные с незаконным оборотом биологических ресурсов в сфере лесопользования), а также отдельные преступления против порядка управления (ч. 2 ст. 237. 1 УК РФ).

Согласно результатам исследований А.Ю. Чупровой, «правоохранительные органы относят к экономической преступности не только криминальные посягательства, отраженные в разделе «Преступления в сфере экономики», но и иные деяния, способные поставить под угрозу основные принципы осуществления экономической деятельности (должностные преступления) или отдельные области российской экономики (отдельные виды экологических преступлений)»³.

Проведенный терминологический анализ, позволяет констатировать, что в современной российской криминологии допустимо вычленение трех взглядов на экономические преступления: узкого (базирующегося на действующих нормах уголовного кодекса), широкого (относящего к экономическим преступлениям те, при совершении которых их субъект получает материальную выгоду) и комбинированного (использующего авторскую группировку преступлений по соответствию со статьями уголовного кодекса).

На наш взгляд, именно к первому подходу следует отнести отдельные попытки отечественных исследователей предлагаемого пересмотра правовых основ систематизации экономических преступлений и обоснования востребованных признаков их квалификации по новой структуре (и исходя из действующих законодательных норм), предпринимавшиеся и в 90-е годы

¹ Баранов В.М., Чупров А.Ю. Транснациональная экономическая преступность: сущность и основные направления противодействия // Труды Академии управления МВД России. – 2007. – № 2 // URL: <http://jurnal.amvd.ru/indviewst.php?SID=&stt=152>.

² Состояние преступности в России. Ежегодные информационные сборники МВД РФ за 2009–2014 гг. // URL: <https://mvd.ru/folder/101762>.

³ Чупрова А.Ю. Понятие экономической преступности в законе и на практике: сравнительно-правовой аспект. // Вестник Нижегородской академии МВД России. Серия: юридическая наука и практика. – 2013. – № 21. – С. 163 // URL: <http://www.namvd.ru/download/vestnik/2010/21.pdf>.

прошлого века¹ и в 2000-х годах²; и в последние годы³ (табл. 1).

Жизнеспособность второго подхода, наиболее четко сформулировал Л.Л. Кругликов, констатируя, что «в науке уголовного права так и не сложилось единого мнения относительно научного определения понятия экономических преступлений, так как границы такого понятия вообще очень трудно четко определить (в строго уголовно-правовом смысле) ввиду его известной условности»⁴. Н.А. Лопашенко обосновывает данное утверждение тем, что «если считать материальную выгоду обязательным и существенным признаком экономического преступления, то почти любое преступление может быть сведено к категории экономического, то есть такого, от которого его субъект получает прямую или опосредованную материальную выгоду»⁵.

Третий подход обосновывает необходимость пересмотра структуризации экономических преступлений в нормах УК, с учетом авторского видения. Так, например, О.Г. Соловьев и А.С. Грибов отмечают, что «нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285.1) и нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285.2) – преступления, включенные законодателем в гл. 30, поскольку их основной объект определен как государственная власть, интересы государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Однако эти деяния имеют дополнительным объектом бюджетные отношения и весьма тесно смыкаются соответствующей группой преступлений в сфере экономической деятельности. Экономические отношения затрагивает и деяние, описанное в ст. 289 «Незаконное участие в предпринимательской деятельности», которое также вправе «претендовать» на место в гл. 22 УК РФ⁶.

Считаем необходимым отметить, что большинство статей УК РФ (причем не только те, которые по своей трактовке преступлений было бы целесообразно использовать при анализе структуры и динамики экономической преступности, но и напрямую характеризующих преступления в сфере экономической деятельности) «носят бланкетный характер, т.е.

¹ Лопашенко Н.А. Преступления в сфере экономической деятельности: понятие, система, проблемы квалификации и наказания // URL: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=61873>.

² Чупрова А.Ю. Экономические преступления: понятия и классификация // URL: <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1225788>; Кругликов Л.Л., Соловьев О.Г., Грибов А.С. Экономические преступления в бюджетной и кредитно-финансовой сферах: вопросы законодательной техники и дифференциации ответственности. – Ярославль. – 232 с.

³ Волжанин В.А. Понятие экономического преступления // URL: <http://center-yf.ru/data/Yuristu/Ekonomicheskie-prestupleniya.php>.

⁴ Кругликов Л.Л., Соловьев О.Г., Грибов А.С. Экономические преступления в бюджетной и кредитно-финансовой сферах: вопросы законодательной техники и дифференциации ответственности. – Ярославль, 2008. – С. 3.

⁵ Лопашенко Н.А. Экономическая преступность международного характера: состояние и проблемы борьбы // Современные проблемы борьбы с транснациональной преступностью. Материалы международной научно-практической конференции (г. Сочи, 9 - 12 октября 2000 г.). – Краснодар, 2000. – С. 134.

⁶ Кругликов Л.Л., Соловьев О.Г., Грибов А.С. Экономические преступления в бюджетной и кредитно-финансовой сферах: вопросы законодательной техники и дифференциации ответственности. – Ярославль. – С. 5.

для правильного понимания их смысла необходимо обратиться к иным нормативным актам»¹. Кроме того, противоправные экономические деяния (наказуемые в гражданском, административном и уголовном порядке) зачастую имеют трудноразличимые границы. Соглашаясь с мнением Г.А. Матусовского, считаем оправданной и востребованной разработку «отраслевых юридических характеристик экономических правонарушений в целях их правильной дифференциации и квалификации»². Такой подход позволит согласовать разновекторные позиции законодателей, правоприменителей и практиков в отношении квалификационных признаков и структуры экономических преступлений.

До настоящего момента экономическая преступность в целом, ее отдельные группы и виды, продолжают оставаться объектами разнонаправленных исследований системы правовых наук, включая криминалистику, криминологию, теорию оперативно-розыскной деятельности, уголовное право и уголовный процесс. При этом криминалистика осуществляет лишь фрагментарные связи с различными отраслями экономической науки, информационных технологий, статистики, а, следовательно, сужает существующие возможности по разработке и совершенствованию методик профилактики, выявления и расследования экономических преступлений.

Информационную базу отечественной статистики об экономической преступности (включая степень детализации данных, их объем, глубину и сопоставимость) допустимо позиционировать как достаточно валидную, однако она «практически не используется при изменении уголовного законодательства, выявлении и устранении социальных причин преступности. Причиной этого в том, что первичная регистрация преступлений, их характеристик, юридических фактов, возникающих в процессе расследования, происходит внутри правоохранительных ведомств, которые одновременно и оцениваются по показателям, сформированным на основе собираемой ими статистики»³.

Закономерный приоритет учета ведомственной работы над сбором объективной криминологической информации привел к тому, что «статистика о состоянии преступности искажена и уже давно не выступает основой формирования уголовной политики государства, а лишь служит для оценки работы ведомств, участвующих в борьбе с преступностью. Отсутствие государственного спроса на достоверные данные о состоянии преступности и их качественный анализ привело к кризису криминологии в России – ее практически не изучают юристы, теряя тем самым взгляд на преступность как

¹ Комментарий к Особенной части УК РФ // Комментарий к Разделу 8 УК РФ. Уголовный кодекс РФ по состоянию на 10.04.2015. // URL: <http://www.ugolkod.ru/kommentarii-k-glave-22-uk-rf>.

² Матусовский Г.А. Экономические преступления: криминалистический анализ. — Харьков, 1999. — С. 9.

³ Презентация исследовательского отчета «Криминальная статистика: механизмы формирования, причины искажения, пути реформирования». Институт проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге // URL: <http://enforce.spb.ru/products/books/6499-2015-mar-18-12-24-21>.

сложное социальное явление, которое не поддается прямому воздействию законов»¹.

Согласно исследованиям М.С. Шклярука, «даже сами правоохранительные органы используют не более 5–10 % от собираемой информации, а аналитики со стороны не получают к ней доступа»². При этом «проблемы недостоверности официальной правовой статистики имеют разные механизмы возникновения: латентность преступности, селекция правоохранителей и фальсификация в зарегистрированных данных»³.

В работе авторского коллектива НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ под руководством С.М. Иншакова «общее число преступлений оценивается примерно в 26 млн., из которых регистрируется чуть больше 2 млн.»⁴. По мнению экспертов-криминологов, выявляется 15–20% преступлений совершаемые в экономической сфере, следовательно, «реальное положение дел в этой области как минимум в 5–6 раз хуже регистрируемого уголовной статистикой». По оценкам А.К. Бекряшева, «латентность мошенничества оценивается равной 65, должностных хищений – 925, взяточничества – 2935, вымогательства – 17500 (то есть, если зарегистрированные преступления принять за единицу, то латентность отдельных видов преступлений составит приведенные цифры)»⁵.

Из почти 25 млн. обращений в правоохранительные органы, только чуть меньше 12 млн. становятся официальными сообщениями о преступлениях, из которых только 2,2 млн. становятся уголовными делами. Допустимо констатировать, что самой типичной траекторией сообщения о преступлении «становится отказ в возбуждении уголовного дела, то есть официальным решением государственного органа о том, что преступления не было»⁶. «От момента регистрации сообщения до момента возбуждения уголовного дела отсеивается 92% всех обращений»⁷.

Считаем необходимым отметить, что такой подход стал «нормой»

¹ Криминальная статистика: механизмы формирования, причины искажения, пути реформирования. Исследовательский отчет / М. Шклярук, Д. Скугаревский, А. Дмитриева, И. Скифский, И. Бегтин. – М., 2015. – С. 5.

² Шклярук М.С. Траектория уголовного дела в официальной статистике: на примере обобщенных данных правоохранительных органов / под ред. К. Д. Титаева, Э. Л. Панеях. – СПб., 2014. – С. 9.

³ Презентация исследовательского отчета «Криминальная статистика: механизмы формирования, причины искажения, пути реформирования». Институт проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге // URL: <http://enforce.spb.ru/products/books/6499-2015-mar-18-12-24-21> - С. 48.

⁴ Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности: монография / ред.: С.М. Иншаков. – М., 2012. – С. 839.

⁵ Бекряшев А. К. Теневая экономика и экономическая преступность. Электронный учебник // URL: <http://newasp.omskreg.ru/bekryash/ch7p1.htm#top>.

⁶ Шклярук М.С. Траектория уголовного дела в официальной статистике: на примере обобщенных данных правоохранительных органов / под ред. К. Д. Титаева, Э. Л. Панеях. СПб: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге. – М., 2014. – С.15.

⁷ Криминальная статистика: механизмы формирования, причины искажения, пути реформирования. Исследовательский отчет / М. Шклярук, Д. Скугаревский, А. Дмитриева, И. Скифский, И. Бегтин. – М., 2015. – С.15.

при рассмотрении не только внутринациональных, но и международных источников информации о совершенных и/или потенциальных правонарушениях в экономической сфере. В ходе информационного обмена между правоохранительными органами, в Национальный центр бюро Интерпола при МВД России регулярно поступают уведомления о возможной причастности россиян к отмыванию денег через личные и корпоративные банковские счета путем приобретения недвижимости и акций. Однако, «в подавляющем большинстве случаев органы дознания не осуществляют ни оперативную, ни процессуальную проверку такой информации. В результате источники доходов, участвующих в трансграничных банковских транзакциях, а также лица, причастные к ним, не устанавливаются, виновные к уголовной ответственности не привлекаются, арест обнаруженных за рубежом активов, их конфискация и репатриация не обеспечиваются»¹.

Закономерным результатом такого информационного подхода, стала ситуация, при которой «государство опирается на настолько искаженные данные, что не только не имеет представления о действительном состоянии преступности, но и, оценивая работу правоохранительных органов, видит лишь искусственно сформированную картину»².

Происходит и «простая» фальсификация, поскольку «стимулы к формированию хороших показателей сильнее рисков обнаружения фальсификаций»³. «В январе – декабре 2014 г. зарегистрировано 107 314 преступлений экономической направленности, удельный вес которых в общем числе зарегистрированных преступлений составил 5%»⁴. В этом же документе, доля преступлений экономической направленности приравнивается к «4,92% от общего числа зарегистрированных»⁵. Не является редкостью и «разброс» в числовой оценке по экономическим преступлениям конкретной направленности. Так, например, по данным Генеральной прокуратуры в 2014 г. было выявлено 32 060 преступлений коррупционной направленности⁶, из которых 31 327 предварительно раскрыто⁷. Министерство внутренних дел приводит (за этот же год) статистические данные о 29 978⁸ и 29 072⁹ преступлениях коррупционной направленности, соответственно.

¹ Сухаренко А.Н. Транснациональные аспекты организованной экономической преступности. // Право и безопасность. – 2013. № 1-2 (44). – С. 77.

² Криминальная статистика: механизмы формирования, причины искажения, пути реформирования. Исследовательский отчет / М. Шклярчук, Д. Скугаревский, А. Дмитриева, И. Скифский, И. Бегтин. – М., 2015. – С. 7.

³ Там же – С. 63.

⁴ Состояние преступности в России (за январь-декабрь 2014 г.). Сборник Управления правовой статистики Главного организационно-аналитического управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации (на основании форм федерального статистического наблюдения №4-ЕГС). – М., – 2014. – С. 7.

⁵ Там же – С. 23.

⁶ Там же – С. 34.

⁷ Там же – С. 36.

⁸ Состояние преступности в России (за январь-декабрь 2014 г.). ФКУ «Главный информационно-аналитический центр» Министерства внутренних дел Российской Федерации. – М., 2014. – С. 27.

⁹ Там же – С. 28

При этом МВД РФ, показывая «итоговые» данные по стране, оставляет за рамками рассмотрения преступления коррупционной направленности на транспорте, содержащиеся в этом же документе и составляющие 2 199 по зарегистрированным и 2 127 по предварительно расследованным¹.

Суммирование этих показателей с преступлениями коррупционной направленности, отраженными в учете по территориальным подразделениям отделов внутренних дел показывает итоговые данные близкие к данным Генеральной прокуратуры страны, но все же, отличающиеся от них. Допустимо было бы предположить, что такие расхождения обусловлены различными ведомственными методиками учета, но и показатели базы данных Федеральной службы государственной статистики по преступлениям, совершенным в сфере экономики², за этот период, фрагментарны и не позволяют проводить сколько-либо обоснованный и системный структурный анализ экономической преступности.

Представленный анализ специфики и степени достоверности информационных источников по экономической преступности в нашей стране, позволяет утверждать, что опираться только на них и не использовать дополнительные источники информации не представляется возможным, ввиду их недостаточной информативности. Дополнительной проблемой следует считать спорный характер действующей трактовки экономической преступности, опирающейся на законодательные нормы и/или практику правоприменителей.

Библиографический список

1. Баранов В.М., Чупров А.Ю. Транснациональная преступность: сущность и основные направления противодействия. Труды Академии управления МВД России. – 2007. – № 2 // URL: <http://jurnal.amvd.ru/indviewst.php?SID=&stt=152>.
2. Бекряшев А.К. Теневая экономика и экономическая преступность. Электронный учебник // URL: <http://newasp.omskreg.ru/bekryash/ch7p1.htm#top>
3. Волжанин В.А. Понятие экономического преступления // URL: <http://center-yf.ru/data/Yuristu/Ekonomicheskie-prestupleniya.php>.
4. Дмитриев О.В. Понятие экономической преступности в современной криминологии. Blog – Sevitutis.ru // URL: <http://www.blog.servitutis.ru/?p=368>.
5. Информационная база данных Федеральной службы государственной статистики РФ // URL: <http://cbsd.gks.ru/>
6. Комментарии к Особенной части УК РФ Комментарии к Разделу 8 УК РФ. Уголовный кодекс РФ по состоянию на 10.04.2015 г. //URL: <http://www.>

¹ Там же – С. 33

² Информационная база данных Федеральной службы государственной статистики РФ. // URL: <http://cbsd.gks.ru/>

- ugolkod.ru/kommentarii-k-glave-22-uk-rf 9. Корчагин А.Г. Экономическая преступность. Украинский деловой информационный каталог // URL: <http://udik.com.ua/books/book-1669/chapter-62935/>
7. Криминальная статистика: механизмы формирования, причины искажения, пути реформирования. Исследовательский отчет / М. Шклярук, Д. Скугаревский, А. Дмитриева, И. Скифский, И. Бегтин. – М., 2015.
 8. *Лопашенко Н. А.* Преступления в сфере экономической деятельности: понятие, система, проблемы квалификации и наказания // URL: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=61873>
 9. *Матусовский Г.А.* Экономические преступления: криминалистический анализ. – Харьков, 1999.
 10. Презентация исследовательского отчета «Криминальная статистика: механизмы формирования, причины искажения, пути реформирования». Институт проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге. // URL: <http://enforce.spb.ru/products/books/6499-2015-mar-18-12-24-21>
 11. Состояние преступности в России. Ежегодные информационные сборники МВД РФ за 2009-2014 гг. // URL: <https://mvd.ru/folder/101762>
 12. Состояние преступности в России (за январь-декабрь 2014 г.). Сборник Управления правовой статистики Главного организационно-аналитического управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации (на основании форм федерального статистического наблюдения №4-ЕГС). – М., 2014.
 13. Состояние преступности в России (за январь-декабрь 2014 г.). ФКУ «Главный информационно-аналитический центр» Министерства внутренних дел Российской Федерации. – М., 2014.
 14. *Сухаренко А.Н.* Транснациональные аспекты организованной экономической преступности. // Право и безопасность. – 2013. – № 1-2 (44).
 15. Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности: монография / ред.: С. М. Иншаков. – М., 2012 .
 16. *Чупрова А.Ю.* Понятие экономической преступности в законе и на практике: сравнительно-правовой аспект. Вестник Нижегородской академии МВД России. Серия: юридическая наука и практика. – 2013. – № 2 // URL: <http://www.namvd.ru/download/vestnik/2010/21.pdf1>
 17. *Шклярук М.С.* Траектория уголовного дела в официальной статистике : на примере обобщенных данных правоохранительных органов / Под ред. К. Д. Титаева, Э. Л. Панеях. – М., 2014

TABLE OF CONTENTS

JURISPRUDENCE (12.00.00)

LEGISLATION

THE LAW ON NORMATIVE LEGAL ACTS: PAST, PRESENT AND PROSPECTS

Svetlana Vladimirovna Boshno, Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of Political Science and Law Department of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, e-mail: boshno@yandex.ru.

Abstract.

The draft law on normative legal acts is a subject of discussion of the scientific community, policy makers and other interested parties. The article analyzes the main provisions of the draft law «On normative legal acts in the Russian Federation» on the subject of stipulating in it summaries of judicial practice and enforcement, scientific research and the needs of the law-making activities. Quantitative and qualitative methods, as well as historical and specialized legal research methods were used in preparing the article. Development of the draft law by the Ministry of Justice of Russia, allows hope to enact a law that will help to stabilize the legal system, legislation and lawmaking. It should be a qualitative improvement of the draft at the stage of its discussion before the official introduction to the legislative body: clarification of the definition of the normative legal act, document types, the subjects of lawmaking, systematization, responsibilities of lawmaking bodies.

Keywords:

normative acts, local acts, acts of corporations, hierarchy of normative acts, the dissolution of the legislative body, systematization, incorporation, statutes, consolidation, code, delegated lawmaking.

ROUNDTABLE ON THE LEGAL REGULATION OF THE SYSTEM OF REGULATORY LEGAL ACTS AND RUSSIAN LAWS IN THE DRAFT FEDERAL LAW «ON REGULATORY LEGAL ACTS IN THE RUSSIAN FEDERATION»

D. M. Demina, A. M. Mikheyeva, Z. P. Tebuyeva, A. A. Karmalita, V. A. Pashkov, K. A. Lebedenko, A. V. Artyushin, S. V. Chertoryzhskiy, U. I. Zakirova, V. Kh. Bytdayeva, O. A. Podgrushnaya, V. V. Shirshikov

Abstract.

The law «On regulatory legal acts» is going to become a key element in the legal and legislative system of the Russian Federation. In 1996, a bill under such name was passed in the first reading, though withdrawn in 2004. In December 2014, a new version of the bill was placed under consideration. The significance of this lawmaking solution and the contents of the bill became the focus area of the roundtable held in the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Attendees of the scholarly dispute

performed the review of the draft and introduced proposals on improvement. They suggested clarifying the terms and definitions of the lawmaking and lawmakers, upgrade the rules of lawmaking legislative technique, the procedure of registration and interpretation of regulatory legal acts. The researchers put forward their suggestions with regard to hierarchy of the laws and regulations, and spotted the relevance of the publication issue. The draft law calls for detailed regulation of the procedure of the nationwide discussion and recording the results thereof, as well as regulatory legal acts ceasing to be in effect.

Keywords:

regulatory legal act, regulation, law, by-laws, publication, enactment of a regulatory legal act, operation of a regulatory legal act, legal effect of an act, planning of lawmaking, legislative technique, lawmaking, legislative process, stages of legislative process, lawmakers.

CONSTITUTIONAL BASES***CONSTITUTIONAL RIGHT TO FAMILY LIFE WITHIN PENAL INSTITUTIONS AND GUARANTEES OF IMPLEMENTATION THEREOF***

Vladimir Mikhailovich Zubenko, senior lecturer at the political science chair of the International Institute of Public Administration and Management at the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Class 1 Advisor of the State Civil Service of the Russian Federation, e-mail: v1zubenko@yandex.ru.

Abstract.

This article is addressing the matters of implementing the right to family life (relations) for the penal institutions inmates. The main reasons are highlighted impeding implementation of this legal right by the persons falling under various categories. Particular focus is made on implementation of the right to proper confinement conditions of pregnant women and women having children under three year of age in the penal institutions. This article contains a research in the problem of retaining parent and child relations for the period when minor criminals are kept isolated from the society. The author is emphasizing the imperfections of law with the view to restricting the right of convicted minors to visits while they are enduring their sentence under sever conditions and introducing practical measures to facilitate the implementation of the minor's rights to family life within penal institutions.

Keywords:

penal institutions, penal detention centers, pregnant women, international acts, women having children under three year age, penal colonies, correctional colonies, family life, parent and child relations, child care centers within correctional

colonies, convicted minors, closed-type educational and custodial institutions.

COMPARATIVE LEGAL STUDY ON THE ACTIVITIES OF THE COUNCIL FOR MUTUAL ECONOMIC ASSISTANCE, THE EUROPEAN ECONOMIC UNION AND THE EURASIAN ECONOMIC UNION

Anastasiya Loginova, PhD, Associate Professor of Constitutional and Administrative Law, National Research University Higher School of Economics Nizhny Novgorod, e-mail: pantera-cut84@mail.ru

Liliya Travina, 4th year student of the Law Department, the head of the regional centre of the Student Law Bureau (Nizhny Novgorod, Moscow district), National Research University Higher School of Economics Nizhny Novgorod, e-mail: tlattv@mail.ru

Abstract. This article presents a comparative legal study of the creation and functioning of international economic organizations that existed in different historical periods: the Council for Mutual Economic Assistance, the European Union and the Eurasian Customs Union. The study determines the importance of international organizations in the economic growth of their member countries. An assessment will be made of the role of these organizations in the establishment and development of foreign economic relations and in the integration processes in the world economy. The need for this kind of comparative legal research is motivated by the lack of theoretical elaboration in this field. The concluding section of this study is a generalized judgement about the practicability and usefulness of the functioning of the Council for Mutual Economic Assistance, the European Union and the Eurasian Customs Union.

Keywords: Eurasian Customs Union, the Council for Mutual Economic Assistance, the European Union, customs legislation, comparative legal research, integration, supranationalism, foreign economic activity.

LAW-MAKING

USING JURIDICAL FRAMEWORK IN LAWMAKING FOR SOCIAL AND TECHNICAL SPHERES

Aleksandr Krasavin, Federal Autonomous Institution General Directorate of State Expertise of the Russian Federation, Deputy Head of Department, Candidate of Science, Master of Legal Science.

Abstract. Regulating technical processes by means of legal norms issued in the form of federal laws is a relatively new technique of rule-making activity. The legal doctrine proceeded on the assumption that legislation regulates social relations, which

accordingly excluded a possibility to establish technical regulations by federal laws. On the basis of the conducted research of methodological and methodical grounds of legal regulation the author justifies the possibility of legal regulation in social and technical sphere and examines its limits. The author arrives at conclusion that main contents of technical regulations should consist of technical legal norms rather than so called technical requirements, and regulation of technical actions rather than determination of precise (or interval) parameters and features for each product unit. That is, the term «technical actions» means purposeful activities of people (design engineers, manufacturers, government controllers, etc.), aimed to ensure compliance of technical regulation objects with the set safety requirements. The subject-matter of the present work is adaptation of tools applied in juridical techniques to issues of technical regulation.

Keywords: technical requirements, legal regulation, social and technical regulation, legislative technique, lawmaking technique, methodology of social and technical regulation, technical law.

TRANSFORMATION OF RULES OF LEGISLATIVE TECHNIQUE INTO ANTICORRUPTION EXPERTISE

Natalya Gennadievna Sokolova, postgraduate student of the Institute of Public Administration and Management (IPAM) of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), e-mail: sonage@mail.ru

Abstract. The article is devoted to the importance of the rules of legislative technique when creating normative legal acts. It considers the question of the correlation between the rules of legislative technique and methods of execution of anti-corruption expertise. Concepts of «defect of legislative technique» and «corruptogenic factors» are analyzed and compared. The conclusion is made about the actual identity of the individual defects of legislative technique and corruptogenic factors identified at the legislative level.

Keywords: legislative technique, the quality of legislation, defect of legislative technique, anti-corruption expertise, corruptogenic factor.

ANTI-CORRUPTION POLICY. THE ANTI-CORRUPTION LEGAL EDUCATION KEY FOCUS AREAS OF THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION

Natalia Viktorovna Mamitova, Doctor in Law, Professor, Professor at the political science chair of the Russian Presidential

- Abstract.** Academy of National Economy and Public Administration, e-mail: nvmamitova@mail.ru
The article is addressing the review of the key focus areas of the national anti-corruption policy of the Russian Federation. The author has introduced a detailed evaluation of the nature of corruption offences in the modern Russian society, emphasizing their social danger and comprehensive mode. The author determines the gaps in the anti-corruption laws, focusing on the anti-corruption expertise of the current Russian laws and promoting the further improvement of anti-corruption legal policy. The bullet points are for the author's original suggestions related to introducing the corruption evaluation system in the Russian Federation.
- Keywords:** government, law, corruption, anti-corruption policy, law, legislation, expertise, public authority, civil society, state authority.

METHOD OF LECTURING TO THE SPECIALISTS OF THE INTERNAL AFFAIRS AGENCIES OF THE RUSSIAN FEDERATION ON «THE LEGAL FUNDAMENTALS OF FIGHTING CORRUPTION IN THE SYSTEM OF INTERNAL AFFAIRS AGENCIES»

Andrey Alexandrovich Vasilchenko, Candidate at Law, Associate Professor, Deputy Head of the Criminal Law and Criminology Department at the Moscow Region Branch of V. Ya. Kikotya Moscow University of the Russian Ministry of Internal Affairs, e-mail: vasilchenko_aa@mail.ru

- Abstract.** The article contains the description of the proprietary methods of lecturing to the specialists of the internal affairs agencies of the Russian Federation on «The legal fundamentals of fighting corruption in the system of internal affairs agencies». The author defines the structure of the lecture studies (introduction, main body and conclusion), methods of giving studies (visualization, conversation and statement of the problem) and the contents of the studies, including the issues related to anti-corruption laws and regulations, settlement of conflicts of interest and prevention of corruption offences in the internal affairs agencies of the Russian Federation. The author performs legal review of the federal laws of the Russian Federation, Orders of the Russian Ministry of Internal Affairs, as in effect when the article was published. The article was completed with the use of Consultant Plus Legal Reference System.
- Keywords:** corruption, corruption offence, bribery, bribe, inducement to

a corruption offence, prevention of corruption in the internal affairs agencies of the Russian Federation, legal training of the specialists in the internal affairs agencies of the Russian Federation, conflict of interest, settlement of a conflict of interest in the internal affairs agencies of the Russian Federation, personal interest of specialist in the internal affairs agency of the Russian Federation.

COMPARATIVE LEGAL RESEARCH

DEVELOPMENT OF ELECTRONIC GOVERNMENT IN KAZAKHSTAN

Nurtas Soltanovich Kusherov, candidate for a master's degree at the Russian Academy of National Economy and Civil Service under the President of the Russian Federation, nurtas55@gmail.com

Abstract.

Forming the electronic government in Kazakhstan is a complex and multiaspect process. On the one hand, we must take into account its peculiarities, on the other hand, a significant role is played by its internal and external content that lay the basis, on which it is being formed. The article pays special attention to development of the electronic government in the Republic of Kazakhstan, which is characterized with such main features as transparency, availability, mobility, little chance for corrupt practices, which generates the perspective that public services will be rendered quickly and efficiently, and authorities will work more effectively. The author analyses practice of applying different forms of the electronic government in Kazakhstan and shows the impact of new information and communication technologies (commonly referred to as infocomm technologies) on quality of state administration. The presented analysis also reveals reasons and consequences of ineffective implementation of the electronic government in the republic of Kazakhstan.

Keywords:

electronic government, electronic control, information-oriented society, state administration, electronic document management, infocomm technologies, civil officers, index of e-participation of citizens, effectiveness of authorities, Internet-portals.

ECONOMIC SCIENCES (08.00.00)

PROBLEMS OF INTERPRETATION AND STUDY OF ECONOMIC IN RUSSIA

Viktor Yevgenyevich Reutov, Doctor of Economics, Professor, Head of the Department of International Economics of Higher School of Economics and Business, V.I. Vernadsky Crimean Federal University (Vernadsky CFU), e-mail reutovkneu@mail.ru

Igor Feliksovich Zinovjev, Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of International Economics of Higher School of Economics and Business, V.I. Vernadsky Crimean Federal University (Vernadsky CFU), e-mail izinovjev@gmail.com

Abstract. The article examines the existing approaches to the definition of the structure and the concept of economic crime. Discrepancies in the interpretation of the structure and content of economic crime on the part of legislators and practitioners are revealed. Fundamental differences in domestic and foreign criminology schools in relation to the context of the study are justified. The existing scientific views in the Russian criminology on economic crimes are reviewed. A primary analysis of the specificity and the degree of reliability of information sources on economic crime in Russia is presented. It has noted the reasons and the main directions of distortion in the statistical reporting of subjects of records of economic crimes. Problems of the use of statistical data for the analysis of economic crime in the Russian Federation are generalized. Classification features of grouping of economic crimes are proposed and the reasons for the lack of reliable statistics on them are justified.

Keywords: economic crime, the causes and specificity of economic crime, records of economic crimes, economic crimes, practices, criminological analysis, terminological apparatus of criminology.

ПРАВИЛА ОФОРМЛЕНИЯ РУКОПИСЕЙ ДЛЯ ЖУРНАЛА «ПРАВО И СОВРЕМЕННЫЕ ГОСУДАРСТВА»

ДЛЯ АВТОРОВ ЖУРНАЛА

В журнале «Право и современные государства» публикуются статьи по юридическим, политическим и экономическим наукам. Круг авторов не ограничен. Редакционный совет и редакция журнала оставляет за собой право отбора и мотивированного отказа в публикации статей. Мнение авторов по научным и другим вопросам может не совпадать с мнением редакции.

Рукописи статей представляются в редакцию в электронном виде по адресу: law_and_modern_states@mail.ru. Следует указать: название работы; сведения об авторе: фамилия, имя и отчество, ученая степень, звание, специальность, место работы (учебы) и занимаемая должность; координаты для связи (адрес, телефоны, e-mail); аннотация статьи (50–100 слов); список ключевых слов (5–15).

Требования к оформлению рукописи статьи

Текст в файле в редакторе Microsoft Word 97 и выше. Объем статьи от 9 000 до 40 000 знаков включая пробелы и иллюстративные материалы. Межстрочный интервал – 1,5, выравнивание – по ширине, абзацный отступ – 1,25 см. Формат страницы А4. Все поля по 20 мм. Сноски – шрифт 10.

Рисунки черно-белые, включаются в текст либо предоставляются в виде отдельного графического файла. Подписи к рисункам – снизу. Таблицы – по ходу текста, нумеруются и снабжаются заголовками. Подписи к таблицам – сверху. Количество иллюстративного материала (таблиц, рисунков, диаграмм, графиков, фотографий) – не более 5.

Ссылки на источники – постраничные со сплошной нумерацией для каждой статьи. При упоминании законов и других правовых актов ссылка на опубликование в СЗ, прессе, порталах интернета и проч. не дается. Рекомендуются не перегружать статью сносками.

В конце статьи приводится список использованной литературы (автор, название, место, издательство, год издания и страницы для статей) в алфавитном порядке сначала на кириллице, потом на латинице. Библиографические данные в списке литературы и сносках указываются в соответствии с правилами библиографического описания, как указано на титульном листе книги и его обороте, в соответствии с ГОСТ 7.0.5-2008 СИБИД. Согласно п. 5.3 «Правил» тире при указании выходных данных указанных работ не ставится.

Редакция может по согласованию с авторами сокращать объем присылаемых материалов, проводить необходимую научную и литературную правку и редактирование, готова оказать помощь в подготовке статей к печати, привлекая в этих целях научных консультантов и редакторов.

Журнал имеет институт рецензирования для экспертной оценки рукописей. Рецензия предоставляется по запросу автора или экспертного совета ВАК.

За дополнительной информацией обращайтесь в редакцию.

ПРАВО И СОВРЕМЕННЫЕ ГОСУДАРСТВА

Учредитель: «Фонд консалтинга и правовой защиты населения»
Журнал зарегистрирован Министерством РФ по делам печати, радиовещания и средств массовых коммуникаций.

Свидетельство регистрации: ПИ № ФС77-49248

Адрес редакции: 109052, г. Москва, ул. Смирновская, д. 6, к. 20

Адрес в интернете: www.bar-association.ru

E-mail: law_and_modern_states@mail.ru

Тел.: 8-(916)-644-65-13

Журналу присвоен DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/>

Редакция:

Главный редактор – **С.В. Бошно**, доктор юридических наук, профессор

Заместитель главного редактора – **Г.Г. Васюта**, кандидат психологических наук, доцент

Ответственный редактор - **Н.А. Толмачев**

Корректор – **Б. Прудентов**

Художник – **Е.А. Гриненко**

Верстка – **А.Т. Хидзев**

Специалисты по информационной поддержке и коммуникациям –

А.Т. Хидзев, Т.М. Татишвили

Редактирование англоязычной версии журнала:

Prof-Reading-Service.com.Ltd, Devonshire Business Center, Works Road,
Letchworth Garden City, Hertfordshire, SG6 1GJ, United Kingdom

Распространяется по подписке.

Индекс в объединенном каталоге «Пресса России»: 41290

Приобрести журнал можно на сайте: www.bar-association.ru

Периодичность издания: 6 номеров в год

Мнение редакции может не совпадать с точкой зрения авторов. Ответственность за содержание публикации и достоверность фактов несут авторы материалов. Редакция в переписку не вступает, рукописи не рецензируются и не возвращаются.

При перепечатке или воспроизведении любым способом полностью или частично материалов журнала «Право и современные государства» ссылка на журнал обязательна.

© «Фонд Консалтинга и правовой защиты населения»

Формат: 145x215x1/16

Печ. л. 3.85. Тираж 500 экз.

Гарнитура arial.

Подписано в печать 15 февраля 2015 года