



РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

EDITORIAL BOARD

С.В. Алексеев,

доктор юридических наук, профессор,
Почетный работник высшего
профессионального образования РФ,
Почетный работник науки и техники РФ

Ю.М. Антонян,

доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки РФ

Ю.Т. Ахвледиани,

доктор экономических наук, профессор, академик РАЕН

А.В. Барков,

доктор юридических наук, профессор

И.С. Барчуков,

доктор педагогических наук, профессор

А.Р. Белкин,

доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН

Е.В. Богданов,

доктор юридических наук, профессор

Р.П. Булыга,

доктор экономических наук, профессор

М.Т. Громкова,

доктор педагогических наук, профессор

Л.П. Дашков,

доктор экономических наук, профессор, Заслуженный
работник высшей школы РФ, академик РАЕН

Д.В. Дианов,

доктор экономических наук, профессор

О.Д. Жук,

доктор юридических наук, профессор,
Почетный работник прокуратуры РФ, академик РАЕН

О.Ю. Ильина,

доктор юридических наук, профессор

Р.В. Илюхина,

доктор экономических наук, профессор

Н.Г. Кадников,

доктор юридических наук, профессор

Г.М. Казиахмедов,

доктор экономических наук, профессор

Р.А. Каламкарян,

доктор юридических наук, профессор

И.А. Калининченко,

кандидат педагогических наук

В.П. Камышанский,

доктор юридических наук, профессор,
Почетный работник высшего образования РФ

S.V. Alekseev,

doctor of legal sciences, professor,
Honorary worker of higher
professional education of Russia,
Honorary worker of science and technology of Russia

Yu.M. Antonyan,

doctor of legal sciences, professor,
Honored worker of science of Russia

Yu.T. Akhvlediani,

doctor of economic sciences, professor, member of RANS

A.V. Barkov,

doctor of legal sciences, professor

I.S. Barchukov,

doctor of pedagogical sciences, professor

A.R. Belkin,

doctor of legal sciences, professor, member of RANS

E.V. Bogdanov,

doctor of legal sciences, professor

R.P. Bulyga,

doctor of economic sciences, professor

M.T. Gromkova,

doctor of pedagogical sciences, professor

L.P. Dashkov,

doctor of economic sciences, professor, Honored worker
of higher school of Russia, member of RANS

D.V. Dianov,

doctor of economic sciences, professor

O.D. Zhuk,

doctor of legal sciences, professor,
Honorary prosecutor of Russia, member of RANS

O.Yu. Ilyina,

doctor of legal sciences, professor

R.V. Ilyuhina,

doctor of economic sciences, professor

N.G. Kadnikov,

doctor of legal sciences, professor

G.M. Kaziahmedov,

doctor of economic sciences, professor

R.A. Kalamkaryan,

doctor of legal sciences, professor

I.A. Kalinichenko,

candidate of pedagogical sciences

V.P. Kamyshanskiy,

doctor of legal sciences, professor,
Honorary worker of higher education of Russia



В.Г. Когденко,
доктор экономических наук, профессор

Н.А. Колоколов,
доктор юридических наук, профессор

М.А. Комаров,
доктор экономических наук, профессор

И.И. Котляров,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист РФ

А.А. Крылов,
доктор экономических наук, профессор

Е.И. Кузнецова,
доктор экономических наук, профессор

Н.П. Купрешенко,
доктор экономических наук, профессор

А.А. Ласкин,
доктор педагогических наук

А.Н. Левушкин,
доктор юридических наук, доцент

И.А. Майбуров,
доктор экономических наук, профессор

Н.П. Майлис,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист РФ,
Заслуженный деятель науки РФ

М.М. Максимцов,
доктор экономических наук, профессор,
Почетный работник высшего
профессионального образования РФ

В.П. Малахов,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный работник высшей школы РФ

В.Б. Мантусов,
доктор экономических наук, профессор

Г.Б. Мирзоев,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист РФ

А.Л. Миронов,
кандидат юридических наук,
доцент

Н.В. Михайлова,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный работник высшей школы РФ

Р.С. Мулукаев,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки РФ,
академик РАЕН

Ф.Г. Мышко,
доктор юридических наук

V.G. Kogdenko,
doctor of economic sciences, professor

N.A. Kolokolov,
doctor of legal sciences, professor

M.A. Komarov,
doctor of economic sciences, professor

I.I. Kotlyarov,
doctor of legal sciences, professor,
Honored lawyer of Russia

A.A. Krylov,
doctor of economic sciences, professor

E.I. Kuznetsova,
doctor of economic sciences, professor

N.P. Kupreshchenko,
doctor of economic sciences, professor

A.A. Laskin,
doctor of pedagogical sciences

A.N. Levushkin,
doctor of legal sciences, associate professor

I.A. Mayburov,
doctor of economic sciences, professor

N.P. Maylis,
doctor of legal sciences, professor,
Honored lawyer of Russia,
Honored worker of science of Russia

M.M. Maksimtov,
doctor of economic sciences, professor,
Honorary worker of higher professional
education of Russia

V.P. Malakhov,
doctor of legal sciences, professor,
Honored worker of higher school of Russia

V.B. Mantusov,
doctor of economic sciences, professor

G.B. Mirzoev,
doctor of legal sciences, professor,
Honored lawyer of Russia

A.L. Mironov,
candidate of legal sciences,
associate professor

N.V. Mikhaylova,
doctor of legal sciences, professor,
Honored worker of higher school of Russia

R.S. Mulukaev,
doctor of legal sciences, professor,
Honored worker of science of Russia,
member of RANS

F.G. Myshko,
doctor of legal sciences



А.М. Осавельюк,
доктор юридических наук, профессор

А.Ю. Олимпиев,
кандидат юридических наук, доктор исторических наук

В.С. Осипов,
доктор экономических наук, профессор

Г.Б. Поляк,
доктор экономических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки РФ, академик РАЕН

А.С. Прудников,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист РФ

А.А. Реан,
доктор педагогических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки РФ

В.Ф. Родин,
доктор педагогических наук, профессор

В.Д. Самойлов,
доктор педагогических наук, профессор

С.Г. Симагина,
доктор экономических наук, доцент

А.В. Симоненко,
доктор юридических наук

А.М. Столяренко,
доктор психологических наук,
доктор педагогических наук,
профессор,
Заслуженный работник высшей школы РФ

Л.В. Туманова,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист РФ

И.В. Ульянова,
доктор педагогических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки РФ

Е.Н. Хазов,
доктор юридических наук, профессор

О.В. Химичева,
доктор юридических наук, профессор

Н.М. Чепурнова,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист РФ

А.П. Шергин,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки РФ

Н.Д. Эриашвили,
кандидат исторических наук,
кандидат юридических наук,
доктор экономических наук, профессор,
лауреат премии Правительства РФ
в области науки и техники

A.M. Osavelyuk,
doctor of legal sciences, professor

A.Yu. Oлимпiev,
candidate of legal sciences, doctor of historical sciences

V.S. Osipov,
doctor of economic sciences, professor

G.B. Polyak,
doctor of economic sciences, professor,
Honored worker of science of Russia, member of RANS

A.S. Prudnikov,
doctor of legal sciences, professor,
Honored lawyer of Russia

A.A. Rean,
doctor of pedagogical sciences, professor,
Honored worker of science of Russia

V.F. Rodin,
doctor of pedagogical sciences, professor

V.D. Samoylov,
doctor of pedagogical sciences, professor

S.G. Simagina,
doctor of economic sciences, associate professor

A.V. Simonenko,
doctor of legal sciences, professor

A.M. Stolyarenko,
doctor of psychology sciences,
doctor of pedagogical sciences,
professor,
Honored worker of higher school of Russia

L.V. Tumanova,
doctor of legal sciences, professor,
Honored lawyer of Russia

I.V. Ulyanova,
doctor of pedagogical sciences, professor,
Honored worker of science of Russia

E.N. Khazov,
doctor of legal sciences, professor

O.V. Khimicheva,
doctor of legal sciences, professor

N.M. Chepurnova,
doctor of legal sciences, professor,
Honored lawyer of Russia

A.P. Shergin,
doctor of legal sciences, professor,
Honored worker of science of Russia

N.D. Eriashvili,
candidate of historical sciences,
candidate of legal sciences,
doctor of economic sciences, professor,
winner of an Award of the Government of Russia
in the field of science and technology

Журнал зарегистрирован
Федеральной службой по надзору
за соблюдением законодательства
в сфере массовых коммуникаций
и охране культурного наследия.

**Свидетельство о регистрации
средства массовой информации
ПИ № ФС77-27627
от 16 марта 2007 г.**

**Перерегистрировано:
Свидетельство о регистрации
средства массовой информации
ПИ № ФС77-62944
от 31 августа 2015 г.**

*Научный редактор,
ответственный за издание,
лауреат премии Правительства
РФ в области науки и техники,
доктор экономических наук,
кандидат юридических наук,
кандидат исторических наук,
профессор*

Н.Д. Эриашвили
E-mail: nodari@unity-dana.ru
Тел. 8 (499) 740-68-30

РЕДАКЦИЯ:

Главный редактор
А.Л. Миронов
кандидат юридических наук,
доцент

*В подготовке номера
участвовали:*

И.И. Кубарь
кандидат юридических наук,
М.И. Никитин,
Л.С. Антоненко,
Д.Е. Барикаева,
М.Е. Киселева

УЧРЕДИТЕЛЬ: ФГКОУ ВО

**«Московский университет
Министерства внутренних дел
Российской Федерации
имени В.Я. Кикотя»**

1117997, г. Москва,
ул. Академика Волгина, д. 12

**Адрес редакции:
109028, Москва,
Малый Ивановский пер., д. 2
Тел. 628-57-16**

**Индекс по каталогу Агентства
«Роспечать» – 81108**
Подписано в печать
20.10.2015 г.
Цена свободная

ВЕСТНИК ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Содержание № 7 • 2015

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

АБАЗОВ А.С. Выборы в совещательные органы Кыргызской Республики	6
БОГДАНОВ А.В., ХАЗОВ Е.Н. Основные направления деятельности оперативных подразделений ОВД по выявлению и предупреждению преступлений, связанных с посягательствами на объекты, предметы и документы. Преставляющие историческую, научную, культурную, религиозную и художественную ценность	10
ЛИМОНОВ А.М., ЕГОРОВ С.А. Оптимизация территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации	15
ЛОБЗОВ К.М., БОГДАНОВ А.В., ХАЗОВ Е.Н. Правовой статус личности как субъект и объект правоотношений в современном законодательстве Российской Федерации (теоретико-методологический анализ)	20
НУРАДИНОВ Ш.М., ЖИРОНКИНА Ю.Е., КАСАТКИН М.Н. Экономические гарантии конституционного права на образование и юридический механизм их реализации	26
ФЕДОТОВА О.В., ЛИМОНОВ А.М. Конституционно-правовые особенности правового статуса высшего должностного лица края в составе Российской Федерации	30
СТРИГУНОВА Д.П. Проблемы применения коллизионных привязок к форме международного коммерческого договора	35
ФИЛИППОВА А.И. Правовое регулирование деятельности казенных учреждений в российской правовой науке	38
ОДИНАЕВ Н.С. Субъективная сторона незаконного оборота драгоценных металлов и природных драгоценных камней. (по уголовному законодательству Российской Федерации и Республики Таджикистан)	41
ИВАНОВ Д.А. Значение разработки механизма возмещения вреда, причиненного преступлением в досудебном производстве по уголовному делу	47
КОТЛЯРОВ И.И., ПУЗЫРЕВА Ю.В. Международное право и его роль в деятельности органов внутренних дел России	52
ИВАНОВ Д.А., СЕРМЯГИН К.А., ПОПЕНКОВ А.В. Особенности преподавания экспериментальной практико-ориентированной учебной дисциплины «Деятельность оперативного сотрудника уголовного розыска в ходе досудебного производства по уголовным делам» в Московском Университете МВД России имени В.Я. Кикотя	62
КУЗЬМИН Н.А., ЧИКОВА Я.Н., ЗАВЬЯЛОВ И.А. Противодействие органов внутренних дел преступлениям в сфере незаконного оборота наркотиков с использованием возможностей интерпола	67
БОГДАНОВ А.В., НАЗАРОВ В.Ю., ХАЗОВ Е.Н. Основные направления участия оперативного сотрудника в раскрытии и расследовании преступлений и его роль в следственно-оперативной группе	72
ПОПОВ А.И. Административно-договорная природа концессионного соглашения	77
МАИЛЯН С.С. Особенности групповых управленческих решений, принимаемых в ОВД в постсоветский период	82

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

КАЗИАХМЕДОВ Г.М. Методические аспекты оценки экономических потерь от дорожно-транспортных происшествий	87
НИКУЛИНА Н.Н., УШАКОВ И.И. Эволюция развития и анализ опыта организации инвестиционной деятельности зарубежных страховщиков	92
РОЖНОВ В.М. Современные процессы в регулировании инвестиционной деятельности в сельском хозяйстве	101
САРАДЖЕВА О.В. Экономическая безопасность России в условиях санкций	107
СУГЛЮБОВ А.Е., НИКОЛАУ МИХАЛИС Теоретическое обоснование категорий экономической безопасности инновационного производства в особой экономической зоне	117
ХАЧАТУРЯН М.В. Особенности риск-менеджмента в условиях интеграции России в ВТО	124
ЭРИАШВИЛИ Н.Д., ГРИГОРЬЕВ А.И. НДС/ФЛ: две стороны одной медали	128
ЯКОВЛЕВ А.А. Общая характеристика некоторых тенденций по отношению к современным международным экономическим интеграционным процессам	136
БОБОШКО В.И. Аудит эффективности как элемент государственного финансового контроля в инновационной сфере экономики	142
БОБОШКО Н.М. Анализ проблем динамики развития налоговой системы России	147

Оригинал-макет
подготовлен издательством
«ЮНИТИ-ДАНА», журналом
«Закон и право»

• Мнение редакции может не совпадать с точкой зрения авторов публикаций.
Ответственность за содержание публикаций и достоверность фактов несут авторы материалов
В первую очередь редакция публикует материалы своих подписчиков.

• Редакция не вступает в переписку с авторами писем, рукописи не рецензируются и не возвращаются.

• При перепечатке или воспроизведении любым способом полностью или частично материалов ссылка на журнал обязательна.

• В соответствии со ст. 42 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», письма, адресованные редакции, могут быть использованы в сообщениях и материалах данного средства массовой информации, если при этом не искажает смысл письма. Редакция не обязана отвечать на письма граждан и пересылать эти письма тем органам, организациям и должностным лицам, в чью компетенцию входит их рассмотрение. Никто не вправе обязать редакцию опубликовать отклоненное ею произведение, письмо, другое сообщение или материал, если иное не предусмотрено законом.

Формат 60x84 1/8.
Печать офсетная. Тираж 1500 экз.
(1-й завод — 300).

Отпечатано в типографии
«Буки Веди» ООО «Ваш полиграфический партнер»
Москва, Ильменский пр-д., д. 1,
корп. 6
Тел. 8 (495) 926-63-96



VESTNIK ECONOMICHESKOI BEZOPASNOSTI

Contents № 7 • 2015

JURISPRUDENCE

ABAZOV A.S. Elections to the advisory bodies of the Kyrgyz Republic	6
BOGDANOV A.V., KHAZOV E.N. The main activities of the operational divisions of the police department on the identification and prevention of the crimes connected with infringement of the objects, items and documents. Of historical, scientific, cultural, religious and artistic value	10
LIMONOV A.M., EGOROV S.A. Optimization of the territorial organization of local government in the Russian Federation	15
LOBZEV K.M., BOGDANOV A.V., KHAZOV E.N. The legal status of individuals as subject and object relations in modern law Russian Federation (theoretical and methodological analysis)	20
NURADINOV SH.M., GIRONKINA YU.E., KASATKIN M.N. Economic guarantees of the constitutional right on education and legal mechanism of their realization	26
FEDOTOVA O.V., LIMONOV A.M. Constitutional and legal features of the legal status of the highest official of the republics of the Russian Federation	30
STRIGUNOVA D.P. Problems of application of conflict-of-law rules to a form of an international commercial contract	35
FILIPPOVA A.I. Legal regulation of activity of state establishments in the Russian legal science	38
ODINAIEV N.S. The subjective aspect of illegal trafficking of precious metals and natural gemstones. (under the criminal legislation of the Russian Federation and the Republic of Tajikistan)	41
IVANOV D.A. The importance of developing mechanisms for redress in pre-trial criminal proceedings	47
KOTLYAROV I.I., PUZIREVA YU.V. International law and its role in activity of law-enforcement bodies of Russia	52
IVANOV D.A., SERMYAGIN K.A., POPENKOV A.V. Features of teaching experimental practice-oriented discipline «activities of an operational criminal police in pre-trial proceedings in criminal cases» at Moscow University MIA Russia after V.J. Kikot	62
KUZMIN N.A., CHIKOVA Y.A.N., ZAVYALOV I.A. Counteraction of law-enforcement bodies to crimes in the sphere of the drug trafficking with use of opportunities Interpol	67
BOGDANOV A.V., NAZAROV V.YU., HAZOV E.N. The main directions of participation of the quick employee in disclosure and investigation of crimes and its role in the investigative to task force	72
POPOV A.I. Administrative and contractual nature of the concession agreement	77
MAILYAN S.S. Features of the group administrative decisions made in Department of Internal Affairs during the Post-Soviet period	82

ECONOMIC SCIENCE

KAZIAHMEDOV G.M. The methodical aspects of damage assessment from traffic accidents	87
NIKULINA N.N., USHAKOV I.I. The evolution of the development and analysis of the experience of the organization of investment activities of foreign insurers	92
ROGNOV V.M. Modern processes in regulation of investment activity in agriculture	101
SARADZHEVA O.V. Economic security of Russia in the conditions of sanctions	107
SUGLOBOV A.E., MICHALIS NICOLAOU Theoretical substantiation of categories of economic security of innovative production in the special economic zone	117
KHACHATURYAN M.V. Risk management in the conditions of integration of Russia into the WTO	124
ERIASHVILI N.D., GRIGORYEV A.I. Personal income tax: different sides of the same coin	128
YAKOVLEV A.A. General characteristic of some tendencies concerning nowadays international economic integration processes	136
BOBOSHKO V.I. Efficiency audit as an element of state financial control in innovational economics	142
BOBOSHKO N.M. Problem analysis of development dynamic of russian tax system	147



УДК 340
ББК 67

ВЫБОРЫ В СОВЕЩАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

АРАМ СЕРГЕЕВИЧ АБАЗОВ,

E-mail: anna.abazova.ketchum@gmail.ru

Научная специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы организации проведения выборов в совещательные органы Республики Кыргызстан.

Ключевые слова: выборы, совещательные органы, Республика Кыргызстан, парламент.

Annotation. This article discusses the organization of the elections in deliberative bodies of the Kyrgyz Republic.

Keywords: elections, advisory bodies, the Kyrgyz Republic, parliament.

Парламент Республики Кыргызстан является однопалатным, носит наименование Жогорку Кенеш и является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий¹.

Парламент Республики Кыргызстан состоит из 120 депутатов, избираемых сроком на пять лет по пропорциональной системе. Конституцией Республики Кыргызстан установлено, что по результатам выборов одной политической партии может быть предоставлено не более 65 депутатских мандатов в парламенте, что является важным демократическим принципом ограничения власти правящей партии.

Конституцией Республики Кыргызстан установлен избирательный ценз для депутата Жогорку Кенеша, таковым может быть избран гражданин Кыргызской Республики, достигший на день выборов 21 года, обладающий избирательным правом².

Законом о выборах в Кыргызстане дублируются условия избирательного ценза для депутатов Жогорку Кенеша. Очередные выборы в Жогорку Кенеш назначаются Президентом не ранее чем за 75 календарных дней и не позднее, чем за 60 календарных дней до дня выборов и проводятся в первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который был избран Жогорку Кенеш действующего созыва³.

В случае самороспуска Жогорку Кенеша и в предусмотренных Конституцией случаях Президент Республики Кыргызстан назначает досрочные выборы депутатов Жогорку Кенеша в пятидневный срок со дня принятия им решения или самороспуска Жогорку Кенеша. При этом выборы должны быть проведены не позднее 45 календарных дней со дня назначения досрочных выборов.

Подобно положениям для президентских выборов, если Президент не назначит выборы, то они считаются назначенными и ЦИК приступает к их проведению.

Выдвижение списков кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша начинается со дня назначения выборов и заканчивается за 45 календарных дней до дня выборов. Право выдвигать списки кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша имеют политические партии, прошедшие государственную регистрацию и/или перерегистрацию в установленном порядке на день официального опубликования решения о назначении выборов⁴.

Общее число кандидатов, выдвигаемых политической партией по списку, не может быть менее 120 и более 200 кандидатов.

Интересно в Республики Кыргызстан учтены права женщин, а также граждан различной национальной принадлежности, исключена дискриминация по другим принципам в Конституционном законе Кыргызской Республики «О выборах Президента



Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 г. № 68 (далее — Закон о выборах).

Так, при определении списка кандидатов политическая партия обязана учесть представительство⁵:

- не более 70% лиц одного пола, при этом разница очередности в списках кандидатов женщин и мужчин, выдвинутых от политических партий, не должна превышать трех позиций;
- не менее 15% лиц не старше 35 лет;
- не менее 15% граждан, имеющих различную национальную принадлежность;
- не менее двух кандидатов — лица с ограниченными возможностями здоровья, при этом один из них должен быть включен в список первых 50 кандидатов.

Для регистрации списка кандидатов уполномоченные представители политических партий представляют следующие документы:

1) решение политической партии о выдвижении списка кандидатов, заверенное подписью руководителя политической партии и печатью политической партии;

2) заполненные каждым кандидатом, включенным в список кандидатов, специальные формы сведений о кандидате с указанием биографических и других данных, копии их паспортов, справки с места работы или учебы;

3) документ, удостоверяющий внесение избирательного залога.

Как видим, в процессе выборов в Жогорку Кенеш также предусмотрен избирательный залог. Политические партии, выдвинувшие списки кандидатов, до регистрации и после проверки представленных документов из средств своих избирательных фондов вносят в специальный фонд Центральной избирательной комиссии избирательный залог в пятидесятикратном размере установленного законодательством расчетного показателя. Внесенный избирательный залог возвращается после проведения выборов политическим партиям, списки которых получили пять и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Основаниями для отказа в регистрации могут быть⁶:

1) непредставление документов, необходимых в соответствии с Законом о выборах для регистрации списка кандидатов;

2) несоблюдение порядка выдвижения, предусмотренного Законом о выборах;

3) отсутствие у кандидата пассивного избирательного права;

4) наличие факта регистрации кандидата в списке другой политической партии на данных выборах;

5) не создание политической партией своего избирательного фонда;

6) принадлежность кандидата к гражданству другого государства.

Интересным также является тот факт, что наличие оснований для отказа в регистрации в отношении отдельных кандидатов, включенных в список кандидатов, может служить основанием только для их исключения из заверенного списка кандидатов.

Избирательные фонды могут формироваться за счет следующих денежных средств, а также материалов агитационно-информационного характера, которые учитываются Центральной избирательной комиссией⁷:

1) собственные средства кандидата, включенного в список кандидатов, которые не могут превышать расчетный показатель более чем в 5 000 раз;

2) собственные средства политической партии, которые не могут превышать расчетный показатель более чем в 200 000 раз;

3) пожертвования физических лиц, размер которых не может превышать расчетный показатель более чем в 1 000 раз;

4) пожертвования юридических лиц, размер которых не может превышать расчетный показатель более чем в 5 000 раз.

Предельная сумма расходов политической партии, выдвинувшей список кандидатов, за счет средств избирательного фонда не может превышать расчетный показатель более чем в 1 000 000 раз.

В случае если Центральная избирательная комиссия признает, что все депутатские мандаты по избирательному округу остались нераспределенными, если все политические партии исключены из распределения депутатских мандатов, то Центральная избирательная комиссия назначает повторные выборы депутатов Жогорку Кенеша.

При проведении повторных выборов сроки избирательных действий сокращаются на треть.

Подсчет голосов при голосовании в Жогорку Кенеш носит сложный характер. Так, из распределения депутатских мандатов по избирательному



округу исключаются политические партии, списки кандидатов которых получили:

- 1) менее 7% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, в целом по республике;
- 2) менее 0,7% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по каждой области, городам Бишкек и Ош.

Соответственно партии, преодолевшие указанный барьер, допускаются к распределению мандатов. При этом мандаты распределяются следующим образом.

Центральная избирательная комиссия подсчитывает сумму голосов избирателей, поданных по избирательному округу за списки кандидатов политических партий, получивших семь и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, в целом по республике; 0,7 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по каждой области, городам Бишкек и Ош. Эта сумма голосов избирателей делится на 120 — число депутатских мандатов, распределяемых по единому избирательному округу. Полученный результат есть первое избирательное частное (квота для получения одного мандата)⁸.

Затем число голосов, полученных каждым списком кандидатов, участвующим в распределении депутатских мандатов, делится на первое избирательное частное. Целая часть полученного в результате деления числа есть число депутатских мандатов, которое получает соответствующий список кандидатов.

Если остаются нераспределенные мандаты, производится их вторичное распределение. Нераспределенные мандаты передаются по одному тем спискам кандидатов, у которых оказывается наибольшей дробная часть (остаток) числа, полученного в результате указанного выше деления. При равенстве дробных частей преимущество отдается тому списку кандидатов, за который подано больше голосов избирателей. При равенстве чисел голосов избирателей преимущество отдается списку кандидатов, зарегистрированному раньше⁹.

Обрисованным нами образом снимаются все вопросы при распределении голосов.

Распределение депутатских мандатов между кандидатами из списка кандидатов политических партий производится в соответствии с порядком размещения кандидатов в этом списке, установлен-

ным при регистрации списка в Центральной избирательной комиссии¹⁰.

Отметим также ограничение на получение мандатов одной политической партией, которое дублирует конституционное значение — не более 65 мандатов для одной партии. Это составляет 78% от общего числа депутатов. Таким образом, блокируется однозначное квалифицированное большинство при принятии, например, конституционных законов.

Законом о выборах в Кыргызстане также установлены условия досрочного выбытия депутата, а именно:

- 1) подача им письменного заявления о сложении полномочий или выходе из фракции;
- 2) признание его судом недееспособным;
- 3) смерть депутата;
- 4) вступление в законную силу решения суда об объявлении его безвестно отсутствующим или умершим;
- 5) вступление в силу обвинительного приговора суда в отношении него;
- 6) переход на работу или не оставление им работы, не совместимой с выполнением депутатских полномочий;
- 7) выезд на постоянное жительство за пределы Кыргызской Республики;
- 8) выход из гражданства, утрата гражданства Кыргызской Республики либо приобретение иного гражданства;
- 9) отсутствие на заседаниях Жогорку Кенеша без уважительных причин 30 и более рабочих дней в течение одной сессии;
- 10) признание выборов недействительными.

В случае выбытия депутата его место занимает следующий по списку депутат. В случае если в списке политической партии кандидатов не осталось, мандат остается вакантным до следующих выборов в Жогорку Кенеш.

В случае если депутат, избранный в результате распределения мандатов по спискам кандидатов, не выполнит в трехдневный срок требование о сложении с себя полномочий, не совместимых со статусом депутата Жогорку Кенеша, его депутатский мандат передается следующему по очереди кандидату из того же списка.

Проведенный нами анализ позволяет сделать следующий **вывод**.



Процесс выборов в Жогорку Кенеш достаточно подробно регламентирован. Однако за рамками Закона о выборах остался процесс отмены результатов голосования, хотя сама такая возможность предусмотрена.

Примечательным является и жесткое правило о не дискриминации при составлении партийных списков депутатов.

¹ Конституция Кыргызстана 2010 г., ст. 70 // http://www.gov.kg/?page_id=263.

² Там же. Ч. 2 ст. 70.

³ Конституционный закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 г. № 68, ст. 59 // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203244>

⁴ Там же. Ст. 60.

⁵ Там же.

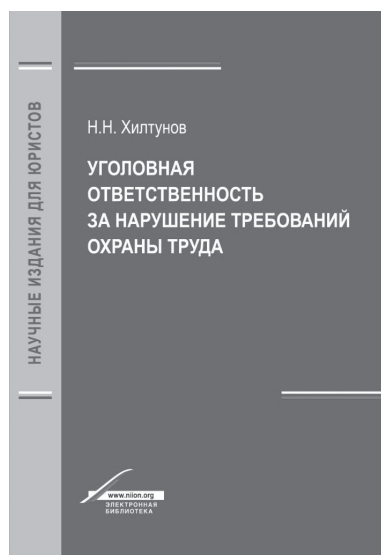
⁶ Там же. Ч. 7 ст. 61.

⁷ Там же. Ст. 62.

⁸ Там же. Ст. 64.

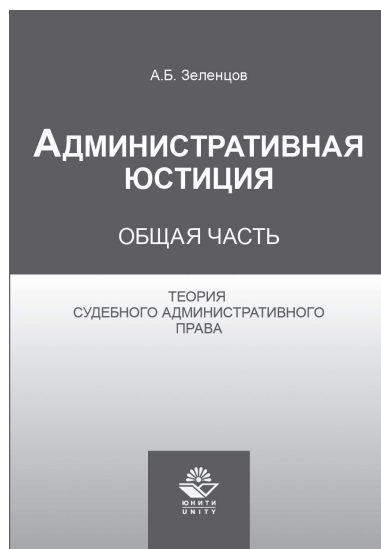
⁹ Там же.

¹⁰ Там же.



Хилтунов Н.Н. Уголовная ответственность за нарушение требований охраны труда. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. 159 с. (Сер. «Научные издания для юристов»)

На основе действующего законодательства, прежде всего с учетом ст. 143 УК РФ (в ред. Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 423 ФЗ), уголовно правовой доктрины и сложившейся правоприменительной практики РФ за период с 1999 по 2015 гг. рассмотрены вопросы уголовной ответственности за нарушение требований охраны труда. Предложены решения по более эффективной уголовно-правовой охране конституционного права на безопасный труд. Для научных сотрудников, студентов и аспирантов юридических вузов и факультетов, работников органов, применяющих уголовный закон.



Зеленцов А.Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 399 с.

Раскрыты основные теоретические положения, касающиеся административной юстиции как неотъемлемого элемента правового государства. Определены сфера ее действия, функции, организационные признаки, процессуальные формы и парадигмы. Выявлены сущность и содержание основных понятий и институтов административной юстиции как судебного административного права.

Представлена общая часть административной юстиции как судебного административного права, включающая базовые административно-правовые категории, юридические конструкции и принципы, которые раскрывают специфику провозглашенного в Конституции РФ административного судопроизводства как одной из форм осуществления судебной власти.

Для студентов юридических вузов и факультетов, аспирантов, преподавателей и научных работников, судей, государственных служащих, а также всех интересующихся современными проблемами административного судопроизводства как института защиты субъективных прав и обеспечения законности в сфере публичного управления.



УДК 34
ББК 67

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОПЕРАТИВНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОВД
ПО ВЫЯВЛЕНИЮ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРЕСТУПЛЕНИЙ,
СВЯЗАННЫХ С ПОСЯГАТЕЛЬСТВАМИ НА ОБЪЕКТЫ,
ПРЕДМЕТЫ И ДОКУМЕНТЫ.
ПРЕСТАВЛЯЮЩИЕ ИСТОРИЧЕСКУЮ, НАУЧНУЮ,
КУЛЬТУРНУЮ, РЕЛИГИОЗНУЮ
И ХУДОЖЕСТВЕННУЮ ЦЕННОСТЬ**

АНАТОЛИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ БОГДАНОВ,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры ОРД Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя

ЕВГЕНИЙ НИКОЛАЕВИЧ ХАЗОВ,

доктор юридических наук, профессор, начальник кафедры Конституционного и муниципального права

Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право;

12.00.03 — гражданское право, предпринимательское право, семейное право, международное частное право;

12.00.12 — криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность

E-mail: evg.hazov@yandex.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В статье рассмотрены актуальные вопросы деятельности оперативных подразделений органов внутренних дел по выявлению и предупреждению преступлений, связанных с посягательствами на объекты, предметы и документы, представляющие историческую, научную, культурную, религиозную и художественную ценность на территории Российской Федерации.

Ключевые слова: предметы, документы, историческая ценность, научная ценность, культурная ценность, художественную ценность, деятельность оперативных подразделений, охрана, защита.

Annotation. the article considers topical issues of activity of the operational units of the interior for the detection and prevention of crimes related to violations of the objects, items and documents of historical, scientific, cultural, religious and artistic value on the territory of the Russian Federation.

Keywords: objects, documents, historic value, scientific value, cultural value and artistic value, the operational parts, protection, protection.

Диапазон российской преступности увы, широк и многообразен. Однако посягательства на исторические и культурные ценности России стоит выделить особо. Потеря исторических, научных, культурных ценностей — национального достояния России, никаким финансовым эквивалентом восполнена быть не может.

Противодействие с хищениями и незаконным оборотом предметов имеющих особую ценность яв-

ляется одним из приоритетных вопросов в деятельности полиции.

Многие культурные ценности имеют свою интереснейшую историю. Сам факт сохранения в течение веков, редкость старинных предметов, повышает их ценность. Кроме того, многие культурные ценности сделаны, из драгоценных металлов и камней, которые сами по себе представляют значительную материальную ценность¹.



Однако первостепенное значение имеет, прежде всего, культурная их ценность, принадлежность определенной, эпохе, культуры, выдающимся людям.

Всего же музеев по России около трех тысяч. Хранятся в них свыше 100 миллионов ценнейших памятников культуры и истории нарядов России. В более чем 25 тысяч церквях, монастырях — редчайшие произведения древнерусской живописи и прикладного искусства, культурные раритеты, и это число ежегодно возрастает в среднем на 1,6 млн единиц².

С проблемой хищения предметов, имеющих особую ценность сталкиваются практически все страны. Для каждой страны, имеющей богатое историческое прошлое, борьба с этим преступлением актуальна и требует объединения усилий мирового сообщества.

На протяжении последних десятилетий проблема защиты исторического и культурного наследия народов России — от различного рода посягательств — хищений, незаконной перепродажи и вывоза за границу, в Российской Федерации приобрела особую остроту³. В России и за рубежом заметно возрос спрос на художественные, культурные и исторические ценности, являющиеся историческим наследием нашего народа.

Полагая, что сегодня как никогда безопасность предметов имеющих особую ценность должна стать составной частью доктрины национальной безопасности России⁴.

Эти преступления характеризуются повышенной общественной опасностью, сложностью предупреждения, выявления и раскрытия, особенностями личности преступников.

На этом фоне особую актуальность приобретает вопрос об усилении мер направленных на сохранение и преумножение предметов имеющих особую ценность среди которых высокое место отводится мерами оперативно-разыскного и уголовно правового характера⁵.

Проблема предупреждения, раскрытия и расследования краж является более актуальной для столицы, чем для других регионов Российской Федерации. Это связано с тем, что мегаполис Москва является крупнейшими административными, политическим и деловым центром России в котором сосредоточено большое количество объектов, предме-

тов и документов представляющих историческую, научную, культурную, религиозную и художественную ценность, проживает значительное количество обеспеченных граждан, чье имущество представляет особый интерес для преступных посягательств⁶.

Кроме того это обуславливается развитой системой транспорта, большой концентрацией и миграцией населения и т.п. все это позволяет преступникам, взяв похищенное, быстро скрыться с места преступления и затеряться в многомиллионном городе.

В уголовном кодексе РФ содержатся четыре статьи, предусматривающие ответственность за преступные посягательства на исторические, научные, художественные или культурные ценности: ст. 164 — хищение предметов, имеющих особую ценность; ст. 190 — невозвращение на территорию РФ культурных ценностей; ст. 226 — контрабанда культурных ценностей; ст. 243 — уничтожение или повреждение памятников истории культуры или культурных ценностей⁷. Как известно, нормы о преступлениях, посягающих на культурные ценности, в настоящий момент оказались «разбросаны» по разным главам и разделам. С нашей точки зрения необходимо включить, в действующий Уголовный кодекс РФ специальный раздел, объединяющий нормы о преступлениях против культурных ценностей, основывается все это на действительном понимании родового объекта таких посягательств.

На протяжении последних десятилетий проблема сохранения, охраны и защиты исторического и культурного наследия народов России от различного рода посягательств — хищений, незаконной перепродажи и вывоза за границу, приобрела особую остроту. Нередко хищения и контрабанда становятся звеньями одной цепи. Не защищенность культурного достояния от преступных посягательств характера не только для России. По данным Интерпола ежедневно в мире происходит порядка 450—500 хищений предметов искусства, древностей и антиквариата, разных эпох и народов⁸.

Хищения данных предметов наносят невосполнимый ущерб не только их владельцам, но и интересам науки, искусства, культуры и образования. В области борьбы с предметами имеющими особую ценность важную роль играет Протокол к Гаагской Конвенции о защите культурных ценностей в слу-



чае вооруженного конфликта 1954 года, конвенцией ЮНЕСКО 1970 и 1995 годов.

Сегодня, когда национальные святыни превращены в товар, эквивалентный твердой валюте, криминальный интерес к сокровищам национальной культуры значительно вырос. В последнее время незаконный оборот предметов, имеющих особую ценность, остается одним из самых прибыльных видов деятельности транснациональных преступных организаций. Ежегодный оборот мирового теневого рынка антиквариата оценивается почти в 10 миллионов долларов⁹.

Не секрет, что есть и еще одна проблема, сейчас антикварный рынок наводнен большим количеством подделок.

Конституция Российской Федерации гарантирует гражданам право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. При этом каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культур (с. 44)¹⁰. Посягательства на культурные ценности ставят под угрозу целостность и многообразие культурного наследия страны.

Предупреждение преступлений — одно из главных направлений деятельности органов внутренних дел. В соответствии с уголовным, уголовно-процессуальным оперативно-розыскным законами органы дознания и предварительного следствия обязаны не только раскрывать преступления, но также выявлять причины и условия, способствующие совершению преступлений, и принимать меры к их устранению. В этих условиях возрастает значение оперативно-розыскных подразделений органов внутренних дел. Но это не значит, что такая задача не стоит перед ними. Она вытекает из общих задач, решаемых оперативными подразделениями органов внутренних дел.

Многообразие условий, в которых осуществляется профилактическая деятельность органов внутренних дел, предопределяет и различные конкретные направления участия в ней сотрудников оперативных подразделений.

В соответствии с п. 4 Постановления Правительства Российской Федерации от 22 апреля 1992 г. № 226 в структуре службы уголовного розыска органов внутренних дел были созданы специализиро-

ванные подразделения по раскрытию преступных посягательств на культурные ценности¹¹.

В качестве предмета посягательства могут выступать любые предметы и документы, которые имеют особую историческую, научную, художественную или культурную ценность. Большинство таких предметов одновременно являются дорогостоящим имуществом, поскольку имеют высокую экономическую ценность (например, иконы, монеты, ордена).

Хищение предметов, имеющих особую культурную, научную или историческую ценность, нередко сопряжено с совершением иных преступлений (легализацией преступных доходов, контрабандой).

В последнее время в нашем обществе чаще звучит тезис о том, что сохранение культуры — это вопрос стратегической безопасности страны. В стратегии национальной безопасности культура названа одним из приоритетов устойчивого развития Российской Федерации.

Вместе с тем в качестве главных угроз национальной безопасности в сфере культуры названы: засилье продукции массовой культуры, ориентированной на духовные потребности маргинальных слоев, а также противоправные посягательства на объекты культуры.

Несмотря на вывоз уже более 3 млн единиц икон и ценнейшей церковной утвари, предметов церковного обихода, аппетиты преступного бизнеса не ослабевают. До революции кража церковной утвари считалась самым позорным из уголовных преступлений.

Преступления в подавляющем большинстве носят заказной характер, тщательно подготавливаются преступниками и носят организованный характер. Наиболее распространенным или массовым преступлением в этой сфере является кража¹². Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации, за январь—июль 2015 года. Почти половину всех зарегистрированных преступлений (44,8%) составляют хищения чужого имущества, совершенные путем: кражи — 547,8 тыс. (+8,3%), грабежа — 41 тыс. (9,7%), разбоя — 7,6 тыс. (6,4%). Каждая четвертая кража (25,5%), каждый двадцать первый грабеж (4,7%), и каждое тринадцатое разбойное нападение (7,8%) были сопряжены с незаконным проникновением в жилище, помещение или



иное хранилище. Каждое тридцать первое (3,2%) зарегистрированное преступление — квартирная кража. В январе июле 2015 года их число уменьшилось на 3,7% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года¹³.

Хищения (кражи) культурных ценностей, в частности, предметов религиозного назначения, в том числе количественно, составляют незначительную часть, однако характеризуются повышенной общественной опасностью, поскольку предметы посягательства являются в данном случае невосполнимым ресурсом.

Анализ совершенных преступлений показывает, что кражи совершаются: путем проникновения в хранилища, в том числе с использованием специального снаряжения и технических средств; кражи из экспозиций и с выставок путем прямого доступа; хищения из фондов, совершаемые сотрудниками государственных хранилищ либо преступными группами с их участием; хищения из православных храмов.

Стабильно высокий спрос на предметы духовной культуры, низкий уровень культуры населения, слабая защищенность объектов преступного посягательства, относительная простота таможенного оформления и вывоза за границу Российской Федерации — далеко не все факторы, способствующие этому. Анализ законодательства, посвященный сохранению для потомков предметов нашей истории и культуры, несущих в себе духовные ценности культового назначения, насчитывающей только в нашей стране более тысячи лет, и без которых невозможно полноценное воспитание подрастающего поколения, показывает, что эта функция государства признана одной из самых важных и актуальных на сегодняшний день.

В создавшихся условиях, несомненно, требуется особая профессиональная подготовка оперативных сотрудников подразделений уголовного розыска и сотрудников следственных подразделений, специализирующихся на этом направлении. За рубежом аукционы, как классические, так и Интернет, работают в тесной связи с правоохранительными органами. Тщательно отслеживается история каждого произведения, выставленного на торги. Существует международная база данных похищенных предметов искусства. Она создана на базе генерального секретариата НЦБ Интерпола¹⁴.

Основными объектами преступных посягательств являются различные предметы культурного, исторического, духовного наследия, а также предметы религиозного культа — иконы, церковная утварь, картины, марки, оружие, книги, часы, монеты, ордена, медали, рисунки ручной работы, художественные изделия из драгоценных металлов, историко-архивные документы и пр., т.е. культурные ценности, имеющие различную материальную и иногда культурную ценность, уникальность, редкость и неповторимость и иногда выступающие как памятники истории и культуры, находящиеся под охраной государства¹⁵.

Регламент определения относимости особой ценности предмета антиквариата не отработан и отдается на откуп экспертам. Верховный Суд Российской Федерации указал, что особая историческая, научная и культурная ценность похищенных предметов или документов определяется на основе экспертного заключения с учетом не только их стоимости, но и значения для истории, науки, культуры и искусства.

Ни для кого не секрет, что основная масса даже легально вывозимых за рубеж предметов, имеющих особую ценность некоторые из них имеют криминальное прошлое. И занимают этим рискованным, но весьма прибыльным промыслом, преступные группы с обширными межрегиональными и международными связями, с налаженными каналами сбыта. Сейчас этим занимаются боевики Исламского государства Ирака и Леванта (ИГИЛ).

Занимающиеся на профессиональном уровне нелегальным оборотом культурных ценностей преступники нередко дают «раритету», что называется «отлежаться», чтобы облегчить себе труд и свести риск быть пойманными к минимуму. Также нередки случаи неоднократных продаж культурных ценностей до формирования из них коллекций по определенному принципу, которые обнаруживаются при незаконном перемещении их через таможенную границу. Сами организаторы преступлений глубоко законспирированы, что позволяет им подчас избежать уголовной ответственности¹⁶. В 2014 году НЦБ Интерполом МВД России было объявлено более 200 предметов представляющих особую ценность.

Осложняет поиск украденных предметов, имеющих особую ценность, высокая латентность дея-



ний, связанных с незаконным оборотом культурных ценностей.

Работники музейных, архивных учреждений, организаций, коллекционеры далеко не всегда заинтересованы в том, чтобы предать огласке случаи хищения.

Центральным и наиболее важным звеном в алгоритме оперативно-разыскных мероприятий и следственных действий, дающим начало всему процессу раскрытия и расследования, является осмотр места происшествия.

Следует признать, что сегодня, как никогда, задачи по сохранению исторического и культурного наследия требуют межведомственного подхода и создания механизмов взаимодействия между уполномоченными государственными органами, общественными организациями и движениями, религиозными объединениями и учреждениями, профессиональными и творческими союзами, фондами, специалистами музейного и архивного дела, частными коллекционерами и искусствоведами — экспертами.

Проблема выявления раскрытия и расследования преступления, связанных с хищением предметов, имеющих особую ценность является комплексной.

В России складывается весьма неблагоприятная ситуация с охраной культурных ценностей, но она еще может усугубиться в связи с устранением полиции в охране культурного наследия страны.

Таким образом, целенаправленная работа по борьбе с хищениями имеющими особую ценность, дает положительный эффект и приносит результаты только в том случае, если она хорошо организована, а выявление, раскрытие и расследование преступлений осуществляется грамотными специалистами в этой области.

Министерство внутренних дел Российской Федерации уделяет большое внимание проблеме сохранения предметов имеющих особую ценность. Это обусловлено тем, что криминогенная обстановка, связанная с посягательствами на культурные ценности, продолжает оставаться сложной, а ущерб государству от совершения преступления растет.

Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // Российская газета, № 116-117, 29.06.2002. <http://www.pravo.dov.ru>.

² См.: *Хазов Е.Н., Хазова В.Е.* Международно-правовая защита национально-культурного достояния народов. Монография Московский университет МВД России, Закон и право, ЮНИТИ. М.: 2009.

³ Закон РФ от 15.04.1993 № 4804-1 (ред. от 23.07.2013) «О ввозе и вывозе культурных ценностей» // Российская газета, № 92, 15.05.1993. <http://www.pravo.dov.ru>.

⁴ См.: п. 24, 79-84 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 (в ред. от 1 июля 2014 г.). <http://www.pravo.dov.ru>.

⁵ См.: *Богданов А.В., Хазова В.Е., Хазов Е.Н.* Роль оперативных подразделений органов внутренних дел по сохранению, охране и защите культурных и исторических ценностей на территории Российской Федерации Вестник Московского университета МВД России. 2015 № 7.

⁶ См.: *Богданов А.В., Хазов Е.Н.* Основные направления деятельности оперативных подразделений органов внутренних дел по выявлению и предупреждению преступлений связанных с мошенничеством. Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 10, С. 276—279.

⁷ Уголовный кодекс Российской Федерации М., 2015. <http://www.pravo.dov.ru>.

⁸ См.: Журнал «Полиция России». М., 2014. № 12. С. 12.

⁹ *Хазова В.Е.* Международно-правовые формы борьбы с посягательством на национально-культурное достояние народов. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук, по специальности 12.00.10., М.: 2006 г.

¹⁰ См.: Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014 № 11 ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.08.2014, № 31, ст. 4398. <http://www.pravo.dov.ru>. Преамбула Конституции Российской Федерации. М.: 2015. С. 3., Конституционное право России. И.Н. Зубов, Е.Н. Хазов, Н.Д. Эриашвили, А.М. Багмет, В.Н. Белоновский А.М. Е.Ю.Зинченко, А.А. Опалева, Н.А., Чертова, А.М., Освелюк, С.А.Егоров, А.Л. Миронов, С.П. Булавин, И.А. Алексеев, А.А. Кальгина, Е.А. Павлова, А.Ю. Кирсанов. Учебник для студентов вузов Москва. 2015. Сер. *Dura lex, sed lex* (7-е издание, переработанное и дополненное).

¹¹ Постановления Правительства Российской Федерации от 22 апреля 1992 г. № 226 <http://www.pravo.dov.ru>.

¹² *Богданов А.В., Хазов Е.Н.* Карманные кражи: история и реальность. Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 3, С. 20—22.

¹³ Состояние преступности в России за январь—июль 2015 года. ФКУ ГИАЦ МВД РФ <http://www.mvd.ru>.

¹⁴ *Хазова В.Е.* Международно-правовые формы борьбы с посягательством на национально-культурное достояние народов. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук, по специальности 12.00.10., М.: 2006 г.

¹⁵ См.: *Абакумов О.Б., Богданов А.В., Волченков В.В., Воронцов А.В., Ефимкин М.С., Завьялов И.А., Иванцов С.В., Ильинский И.И., Любан В.Г., Михайлов Б.П., Турбина О.В., Хазов Е.Н., Хромов И.Л., Чикова Я.Н., Эриашвили Н.Д.* Криминальная среда Понятие, генезис, оперативно-разыскное воздействие. Часть-1 монография / под ред. Михайлова Б.П., Хазова Е.Н. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, М., 2015. 559 с. (Серия «Научные издания для юристов»).

¹⁶ См.: *Абакумов О.Б., Богданов А.В., Волченков В.В., Воронцов А.В., Ефимкин М.С., Завьялов И.А., Иванцов С.В., Ильинский И.И., Любан В.Г., Михайлов Б.П., Турбина О.В., Хазов Е.Н., Хромов И.Л., Чикова Я.Н., Эриашвили Н.Д.* Криминальная среда Понятие, генезис, оперативно-разыскное воздействие. Часть-2 монография / под ред. Михайлова Б.П., Хазова Е.Н. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, М., 2015. 561 с. (Серия «Научные издания для юристов»).

¹ См.: «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1) (ред. от 21.07.2014, с изм. от 01.12.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015) // Российская газета, № 248, 17.11.1992 г. <http://www.pravo.dov.ru>.



УДК 34

ББК 67

ОПТИМИЗАЦИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АЛЕКСАНДР МИХАЙЛОВИЧ ЛИМОНОВ,

кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: limonov_alexandr@mail.ru

СЕРГЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ ЕГОРОВ,

кандидат юридических наук, доцент,
заместитель начальника кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД РФ имени В.Я. Кикотя

Научная специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Рецензент: Харламов С.О., кандидат юридических наук, доцент

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В статье рассматриваются законодательные изменения в области территориальной организации местного самоуправления. В ней обосновывается необходимость введения новых видов муниципальных образований: городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов, выявляются пробелы в законодательном регулировании территориальной основы местного самоуправления и даются практические рекомендации для их устранения. Предлагаются альтернативные способы приближения местной власти к населению крупного города.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная организация местного самоуправления, муниципальное образование, границы муниципальных образований, городские округа с внутригородским делением, внутригородские районы.

Annotation. The legislative changes in area of the territorial organization of local government are considered in the article. It emphasizes the need of introduction of new types of municipalities such as city districts with intracity division and intracity areas, gaps in legislative regulation of a territorial basis of local government come to light and practical recommendations for their elimination are made. Alternative ways of approach of local government to the population of the large city are offered.

Keywords: local government, the territorial organization of local government, municipality, borders of municipalities, city districts with intracity division, intracity areas.

В 2014 году был законодательно оформлен новый этап муниципального строительства в нашей стране.

Политико-правовой основой муниципальной реформы является политическая воля Президента Российской Федерации В.В. Путина, изложенная им в Послании Федеральному Собранию 12 декабря 2013 года.

В своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Феде-

рации отметил некоторые проблемы. Одна из них — ситуация с местным самоуправлением. «Районный уровень фактически выхолощен», — отметил Путин. А нужно, чтобы любой гражданин мог «дотянуться до местной власти рукой»¹.

Правовой основой реформы является Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ² «О внесении изменений в ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных)



и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³. Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ было установлено право законом субъекта Российской Федерации, преобразовывать городской округ, в городской округ с внутригородским делением с образованием на территории такого городского округа внутригородских районов в качестве самостоятельных муниципальных образований.

Новеллы Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ не только не изменили принципов территориальной организации местного самоуправления, напротив, утвердили конституционный принцип территориальной организации местного самоуправления («местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций...» — ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации)⁴, а в части установления возможности образования в городских округах внутригородских районов как муниципальных образований, делающих местное самоуправление в больших городах реальностью, эти принципы получили развитие.

Таким образом, Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ предусмотрел возможность создания законами субъектов Российской Федерации двух новых видов муниципальных образований — городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов. В Российской Федерации была возвращена возможность создания внутригородских районов в городских округах — которые будут являться формой местного самоуправления «первого уровня». Нововведение может коснуться городов с районным делением — их в России 67. Все это крупные города, 56 из них областные центры⁵.

Однако, вопрос о создании внутригородских муниципальных образований в крупных городах на базе административных районов — один из самых сложных и спорных в масштабной реформе местного самоуправления, предусмотренной Федеральным законом от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ.

Многочисленные противники дробления крупных городов указывают на значительные экономи-

ческие и организационно-технические трудности внедрения модели внутригородских муниципальных образований: рост численности административного персонала и расходов на управление (увеличение численности депутатов, муниципальных служащих и вспомогательного персонала, как в аппаратах новых органов, так и в районных администрациях в связи с расширением их полномочий); сложности разграничения и финансовых средств между городом и районами (необходимое дублирование отдельных вопросов местного значения города и внутригородских районов); особую сложность разделения муниципального имущества и создания в районах отдельных служб управления имуществом (неясно, по каким критериям будут происходить разграничение муниципального имущества между городом и внутригородскими районами); огромные различия между промышленными и «спальными» районами городов (различия между социально-экономической ситуацией в различных районах города: промышленные районы окажутся с крепкими бюджетами, а «спальные» без таковых) и др. В результате органы местного самоуправления крупных городов будут на длительное время втянуты в процесс реформирования в ущерб деятельности по надлежащему жизнеобеспечению и развитию своих территорий. Как отмечает Р.В. Бабун, результатом могут быть значительные риски потери управляемости системами жизнеобеспечения городов⁶.

Экономические и организационно-технические трудности безусловно значимы, они лежат в основе объединительных процессов в Московской области. Об этом свидетельствуют результаты голосования, состоявшегося в подмосковных Балашихе и Железнодорожном 6—7 декабря 2014 г. Свыше 51 тысячи человек приняли участие в волеизъявлении, почти 72% (71,77%) поддержали инициативу объединения двух городских округов в единый и всего лишь 15,9% высказались против. Население нового городского округа превышает 400 тысяч человек⁷. Положительный пример слияния муниципалитетов в Московской области уже есть. Полгода назад объединились городские округа Королев и Юбилейный.

Главным аргументом в пользу создания внутригородских муниципальных образований в крупных городах названа проблема ослабления связи между



населением и городской властью и контроля местного сообщества над властью. Как справедливо заметил В. Васильев «предлагается учредить внутригородские муниципалитеты, что позволит быстрее и лучше решать вопросы местного значения, поставить на постоянную основу прямое и ответственное общение жителей с властью, увеличить возможности жителей принимать в управленческих процессах непосредственное участие, обеспечить антикоррупционность и легитимность власти»⁸.

Так, согласно своему уставу, муниципальное образование город Екатеринбург имеет статус городского округа⁹. Но при этом он сильно выделяется из ряда других городских округов Свердловской области. Индекс его средних доходов и расходов, согласно исследованиям, проведенным Л.Н. Еремеевой и Н.Н. Казюковой, отличается от других групп городских округов на 1—2 порядка¹⁰. Еще большую контрастность показывает разница в численности населения (около полутора миллионов человек).

При этом, до внесения соответствующих изменений, являясь городским округом, Екатеринбург, так же как и любое городское или сельское поселение, являясь муниципальным образованием, на территории которого законодательством не было предусмотрено функционирование других муниципальных образований. Это приводило к необходимости подходить с одинаковыми мерками к небольшому поселку и мегаполису, что делало регулирование некоторых вопросов местного самоуправления заведомо неадекватным и подвергало сомнению саму идею приближенности органов местного самоуправления к народу.

По мнению, В.С. Тимченко — «В крупных городах отсутствие первого уровня муниципалитетов... привело во многих случаях к потере связи между населением и городской властью. Местная власть, говоря простым языком, оказалась зачастую «далека от народа». Представьте себе: в городе-миллионнике один депутат гордумы представляет 50—70 тыс. избирателей. Это как в целом субъекте Федерации или в небольшом европейском государстве! Может ли такой депутат, скажем, встретиться хотя бы с половиной жителей? ... Очевидно, что возникла необходимость в устранении разрыва между властью и горожанами»¹¹. Именно этот раз-

рыв предлагается устранить с помощью системы внутригородских муниципальных образований.

Как справедливо отмечает Е.И. Хлуднев¹² — «изначально корень данной проблемы лежит в игнорировании демографического критерия при установлении границ городских округов». Отметим, что, например, в Индии и Пакистане численность населения служит главным основанием для придания городу статуса муниципальной корпорации¹³.

Приведем точку зрения на эту проблему Н.М. Миронова — «Город-миллионер, крупнейший город, крупный город ... это, как правило, не самостоятельное территориальное сообщество, а прежде всего политический центр... В отличие от крупных городов большой, средний, малый город может обладать качествами самостоятельного городского сообщества и, следовательно, формировать самоуправление... Самоуправление для данной категории городов — вполне естественная вещь. Де-факто именно на этом уровне оно в современной России реально и сложилось»¹⁴.

Итак, по Н.М. Миронову, в крупном городе, в отличие от малого и среднего, единое местное сообщество не возникает и, следовательно, невозможен реальный контроль населения над властью. Но по мнению Р.В. Бабуна, согласиться с этим исходным утверждением нельзя, На самом деле местное сообщество возникает там, где у жителей населенного пункта возникает общий интерес и потребность в контроле над властью для реализации этого интереса. Прежде всего в любом самом крупном городе существует единое городское хозяйство. Принцип единства городского хозяйства признается российским законодательством даже для городов федерального значения, что предопределило особенности управления этими городами. Сама проблема приближения муниципальной власти к жителям крупного города относится только к представительной ветви власти, поскольку в системе исполнительной власти и сегодня имеются районные администрации, осуществляющие постоянную связь с населением, есть главы этих администраций. И большинство повседневных проблем жизнеобеспечения жители решают все же с районными органами исполнительной власти. По мнению Р.В. Бабуна, решение данной проблемы вполне возможно без дорогостоящих и сложных процедур создания



внутригородских муниципальных образований. В условиях единства городского хозяйства и социально-культурной среды города, предлагается увеличить количество депутатов представительного органа города до числа, обеспечивающего постоянную связь депутатов с избирателями (например, не более 5—8 тысяч избирателей на одного депутата) с переходом к выборам всех депутатов только по территориальным округам. При этом даже в самых крупных городах количество депутатов не превысит 200. Из числа депутатов городского округа кроме обычных структур (председатель, заместитель, комитеты и комиссии) формируются территориальные депутатские группы по районам, а также некий «малый совет», занятый решением текущих общегородских проблем... Территориальные группы депутатов проводят заседания и осуществляют постоянную связь со своими избирателями. Глава районной администрации подотчетен территориальной группе депутатов. Разграничение компетенций между полным составом представительного органа города, «малым» советом и территориальными группами определяется регламентом работы представительного органа. Городской представительный орган в полном составе созывается для принятия важнейших муниципальных правовых актов: планов и программ социально-экономического развития города, бюджета, местных налогов и сборов, документов территориального планирования и др. Такая схема будет вполне работоспособной и экономичной¹⁵.

Небезынтересным по данному вопросу представляется мнение В.С. Шурчанова, в соответствии с которым проблема отдаленности в крупных городах местного самоуправления может быть решена увеличением количества депутатов представительного органа. Приводя в пример, город Чебоксары, он заявляет, что в данном городском округе есть глава города, местная администрация, имеющая свои территориальные подразделения и, таким образом, уже имеются все те самые службы, которые нужны для полной реализации функций местного самоуправления в данном городе. Увеличив же количество депутатов представительного органа с тридцати пяти до ста двадцати, власть станет в три раза ближе к народу¹⁶.

На наш взгляд, позиция Р.В. Бабуна и В.С. Шурчанова, представляется автору небесспорной, так

как помимо возможности депутатов проводить встречи с избирателями необходимо учесть и фактическую возможность населения осуществлять свою власть на территории муниципального образования непосредственно (местный референдум, правотворческая инициатива граждан, голосование по отзыву депутата и т.д.). А именно этот момент и сопряжен с наибольшим количеством проблем во всех крупных городах.

Таким образом, мы сталкиваемся с проблемой отдаленности органов муниципальной власти крупных городов от населения и паралича форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. По нашему мнению, проведение данной реформы представляется разумным, поскольку федеральным законодателем в основу требований к установлению границ городского округа были положены не демографические и географические, как для сельского поселения, а наоборот, только финансовые и организационные критерии, что на практике зачастую приводит к определенным сложностям при осуществлении муниципального управления на соответствующей территории. Означенные изменения были призваны улучшить ситуацию.

На данный момент в руках субъектов Российской Федерации оказался реальный инструмент для решения названных проблем. Появление внутригородских районов может существенно приблизить власть на местах к населению. Следует заметить, предполагается, что на региональном уровне решение о проведении такого преобразования будет приниматься органами государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом мнения населения городского округа только в тех случаях, когда для этого возникнет объективная необходимость, в том числе политические, финансовые и социально-экономические предпосылки.

Но стоит обратить пристальное внимание на оставленные федеральным законодателем пробелы в правовом регулировании территориальной организации местного самоуправления.

В настоящее время процесс оптимизация территориальной организации местного самоуправления — как в правовом, так и в практическом пла-



не — выявляет известную недостаточность законодательного регулирования этой сферы.

Одной из основных проблем в этой части является отсутствие единого подхода к территориальной организации Российского государства в целом, при множественности видов его территориального деления. Территориальная организация местного самоуправления выступает в качестве одного из видов организации территории государства, при этом законодательством недостаточно четко определено, как оно соотносится с некоторыми другими его видами (административно-территориальным устройством Российской Федерации и ее субъектов, градостроительным, земельно-правовым устройством, выделением избирательных округов).

В связи с этим полагаем необходимым принятие федерального закона об общих принципах административно-территориального устройства (территориальной организации) в Российской Федерации, в котором были бы определены правовое содержание понятия «населенный пункт» как родового и его виды (город, поселок, сельский населенный пункт), критерии отнесения населенных пунктов к тем или иным видам, порядок наделения населенных пунктов соответствующим видовым статусом и лишения этого статуса, понятия административно-территориальных единиц и административно-территориального устройства в субъекте Российской Федерации.

Особенно важно установить федеральным законом правовое определение понятия «город», критерии и порядок наделения населенного пункта статусом города и лишения этого статуса.

Само понятие городского округа в базовом Федеральном законе № 131-ФЗ¹⁷ является расплывчатым. Согласно ст. 2 закона городской округ — это особый вид городского поселения, которое отличается тем, что юридически не входит в состав муниципального района, хотя и расположено в границах его территории. В состав городского округа может входить только один город или поселок, а также территории, предназначенные в соответствии с генеральным планом для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями) — ч. 1 п. 5 ст. 11. То есть речь идет только о террито-

риях, непосредственно прилегающих к городу и необходимых для его развития по генеральному плану. Однако некоторые субъекты РФ, используя дефекты законодательства, преобразовали в городские округа территории целых муниципальных районов, имеющих площадь во многие тысячи квадратных километров.

Таким образом, законодательная реформа территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации явилась необходимым этапом становления демократии на муниципальном уровне и ее проведение было объективно обусловлено рядом сложностей в осуществлении местного самоуправления населением крупных городов.

- ¹ Российская газета от 13 декабря 2013 г. № 282 (6258) С. 1.
- ² Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ: принят Государственной Думой 20 мая 2014 г.; одобрен Советом Федерации 21 мая 2014 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 22, ст. 2770.
- ³ Федеральный закон 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: принят Государственной Думой 16 сентября 2003 г.; Советом Федерации 24 сентября 2003 г.: с изм. от 31 декабря 2014 г. // Российская газета. 2003. 8 октября.
- ⁴ Конституция Российской Федерации. СПб.: Питер. 2015. С. 59.
- ⁵ Т. Замахина. До власти рукой подать. // Российская газета. 21 февраля 2014 г. С. 8.
- ⁶ Бабун Р.В. К вопросу о внутригородских муниципальных образованиях // Местное право. 2014. № 5. С. 4.
- ⁷ Мансурова И. Изменение окружности // Российская газета. 10 декабря 2014 г. С. 7.
- ⁸ Михайлова Т. Закон для местных // Российская газета. 11 апреля 2014 г. С. 2.
- ⁹ Устав муниципального образования «город Екатеринбург»: принят решением Екатеринбургской городской Думы от 30 июня 2005 г.: с изм. от 28 января 2014 г. // Зарегистрировано в ГУ Минюста РФ по Уральскому федеральному округу — 27 октября 2005 — №RU663020002005023.
- ¹⁰ Еремеева Л.Н., Казюкова Н.Н. Городские округа в свете реформы местного самоуправления. Рукопись // Архив комитета Государственной Думы Российской Федерации по вопросам местного самоуправления.
- ¹¹ Бабун Р.В. К вопросу о внутригородских муниципальных образованиях // Местное право. 2014. № 5. С. 3.
- ¹² Хлуднев Е.И. К вопросу о введении внутригородских районов как нового вида муниципальных образований и установлении их границ // Местное право. 2014. № 5. С. 10.
- ¹³ Муниципальное право зарубежных стран / В.В. Еремян [и др.]. М.: Мир, 2006. 752 с.
- ¹⁴ Бабун Р.В. К вопросу о внутригородских муниципальных образованиях // Местное право. 2014. № 5. С. 5.
- ¹⁵ Бабун Р.В. К вопросу о внутригородских муниципальных образованиях // Местное право. 2014. № 5. С. 8.
- ¹⁶ Стенограмма заседания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации / М., 15 апреля 2014 г. // Бюлл. № 161(1399). Ч. 1: С. 55—56.
- ¹⁷ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Текст с изменениями и дополнениями на 2015 г. Эксмо, 2015. С. 36.



УДК 34.342
ББК 67.300

**ПРАВОВОЙ СТАТУС ЛИЧНОСТИ
КАК СУБЪЕКТ И ОБЪЕКТ ПРАВООТНОШЕНИЙ
В СОВРЕМЕННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)**

КОНСТАНТИН МИХАЙЛОВИЧ ЛОБЗОВ,

профессор кафедры «Информационной безопасности»

Института государственного управления, права и инновационных технологий

(ИГУПИТ, г. Москва), доктор военных наук, доцент

АНАТОЛИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ БОГДАНОВ,

доцент, доцент кафедры ОРД Московского университета МВД России,

кандидат юридических наук, доцент

ЕВГЕНИЙ НИКОЛАЕВИЧ ХАЗОВ,

начальник кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России,

доктор юридических наук, профессор

Научная специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право;

12.00.12 — криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность;

12.00.04 — административное право; административный процесс

E-mail: evg.hazov@yandex.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Показано, что в современном законодательстве Российской Федерации, а также в юридических науках понятие «личности» несправедливо отождествлено с физическим лицом, что противоречит духу самой категории личности в психологической науке, где ее содержание трактуется как системное (социальное) качество человеческого индивида, являющегося ее «носителем». Высказано предложение по урегулированию данного противоречия.

Ключевые слова: гражданин, иностранный гражданин, Конституция РФ, индивид, личность, лицо, носитель сознания, объект, право, правоотношения, субъект, федеральный закон, физическое лицо, человек.

Annotation. It is shown that in the modern legislation of the Russian Federation, as well as in legal Sciences, the concept of «personality» unfairly identified with a natural person, which is contrary to the spirit of the category of personality in psychological science, where its content is interpreted as a system (social) quality of the human individual, which is its «carrier». There has been proposed to resolve this contradiction.

Keywords: citizen, foreign citizen, the Constitution of the Russian Federation, individual, person, face, media, consciousness, object, right, relationship, the subject, the Federal law, a natural person, the person.

В современном законодательстве РФ, а также в отечественной юридической науке существует проблема, связанная с необоснованной подменой различных категорий «физических лиц» (гражданин, человек, индивид, лицо и др.) психологической (социально-психологической) категорией «личность», являющейся в психо-

логии *социальным качеством* человеческого индивида.

Иными словами, категория «личности» как «базовая ценность современного права»¹ отождествлена с физическим лицом как ее носителем, что противоречит духу самой категории личности в психологической науке. Как отмечают сами юристы,



«...понятие личности используется в юридической литературе, в отдельных правовых актах в одном смысловом ряду с такими терминами, как «субъект правоотношений», «гражданин», «участник», «лицо», т.е. как человек, правоспособный и дееспособный»².

По мнению авторов, данное обстоятельство существенным образом влияет не только на научно-правовую определенность отдельных статей наших Федеральных законов и даже самой Конституции, но в некоторой степени на правоприменительную практику государственных органов власти и содержание учебных материалов по ряду отраслей научного знания, имеющего отношения к юридической практике.

В этой связи целью настоящей статьи является рассмотрение противоречий в данном вопросе и формулирование путей их устранения.

Сразу отметим, что данная проблема является чрезвычайно деликатной и сложной ввиду отсутствия единого научного подхода среди ученых к трактовке, в частности, самого понятия личности.

Тем не менее, среди отечественных психологов устоялось мнение, в соответствии с которым личность — это системное (социальное) качество человеческого индивида³, выступающее его активной отражающей системой⁴, определяющей своеобразие мышления и результаты его деятельности⁵, формирующейся и проявляющейся в конкретной деятельности⁶. Как представляется, в такой интерпретации личности наглядно проявляется принцип единства сознания, личности и деятельности.

Сущность личности составляют отношения человека к разным сторонам действительности⁷, которые реализуются, согласно А.Н. Леонтьеву, не просто его деятельностью, а совокупностью его многообразных деятельностей⁸, будучи окрашенными его абсолютными ценностями⁹.носителем личности выступает индивид (человек).

Таким образом, можно заключить, что в современной психологической науке личность — это социальное качество человеческого индивида как отражение его включенности в социальные общественные отношения. Однако в отечественной юриспруденции личность представлена не как социальное качество человеческого индивида, а как субъект и объект правоотношений, что, по мнению авторов,

является следствием некорректного использования выводов психологии.

Так, для обозначения субъектов и объектов правоотношений в современном законодательстве и юридических науках используется широкий спектр понятийного аппарата, относящегося в целом к:

- а) физическим лицам;
- б) личности (в том числе к личности преступника, личности осужденного, личности совершившего преступление гражданина, личности судимого, личности обвиняемого, личности подозреваемого и т.п.) и
- в) индивиду.

Так, в Конституции РФ для обозначения физических лиц употребляются такие категории как человек (Преамбула к Конституции; ст. 2; п. 2 ст. 17), человек и гражданин (ст. 2; п. 1 ст. 17), обвиняемый в совершении преступления (п. 1 ст. 49), обвиняемый (п. 3 ст. 49), осужденный за преступление (п. 3 ст. 50), должностные лица (ст. 53)¹⁰.

В Комментариях к Конституции РФ говорится о правах и свободах гражданина, «лиц, являющихся гражданами Российской Федерации», граждан России, иностранных граждан, лиц без гражданства (комментарий к ст. 17 Конституции РФ), а также ряда других категорий физических лиц, включенных в правоотношения и являющихся носителями прав и свобод. Эти категории определены в Конституции словами «все», «каждый», «лицо» («...имеет право» и т.п.) или словом «никто» («...не должен подвергаться...» и т.п.)¹¹.

Вместе с тем и в самой Конституции РФ, и в Комментариях к Конституции РФ для обозначения субъектов и объектов правоотношений используется психологическая категория личности. «Достоинство личности, — говорится в п. 1 ст. 21 Конституции РФ, — охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления». В Комментариях к Конституции РФ отмечается, что сама Конституция является сводом «основных правил жизни личности, общества и государства»¹².

Наряду с понятием личности в Комментариях к Конституции РФ используется и другая категория психологии — индивид. Напомним, что под индивидом в психологии понимается «отдельный представитель человеческой общности»¹³, «биологический организм, носитель общих генотипи-



ческих наследственных свойств биологического вида»¹⁴.

«Гражданство, — отмечается в Конституции — нередко определяют как правовую принадлежность лица к конкретному государству, что односторонне характеризует правовое опосредование этим институтом взаимоотношений государства и личности, ибо в них индивид выступает не как объект государственной деятельности, а как полноценный субъект»¹⁵. Тем не менее, точное понятие данного правового института сформулировано в ст. 3 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 31.12.2014): гражданство — это «устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей», но не правовая связь личности с Российской Федерацией¹⁶.

Обратим внимание, что в двух официальных правовых документах, затрагивающих сущность гражданства — и в Комментариях к Конституции РФ, и в Федеральном Законе «О гражданстве Российской Федерации» — в понятии гражданства как институте взаимоотношений между субъектами государственной деятельности к числу таких субъектов среди физических лиц относятся и человек (лицо), и личность, и индивид. Поскольку отраженные этими понятиями субъекты правоотношений находятся в одном смысловом ряду, то следует полагать, что они наделены тождественной и право, и дееспособностью.

Но если родившийся ребенок не является, по определению, личностью, равно как он не обладает никакой дееспособностью, даже неполной, то в этом случае он не может вступать во взаимодействие с государством и в правоотношения с ним, вопреки утверждениям составителей Комментарий к Конституции РФ о том, что «...гражданство — первичный элемент конституционно-правового статуса личности, определяющего ее взаимодействие с государством» (комментарий к ст. 6 п. 1). Очевидно, что речь в данном случае должна вестись не о личности, а о человеке, и не столько о взаимодействии с государством, сколько, прежде всего, о правовой принадлежности к нему. Это связано с тем, что для того, чтобы человеку можно было взаимодействовать с государством как гражданину, ему необходимо прежде всего обла-

дать правовой принадлежностью к нему, т.е. быть гражданином.

Необходимо так же признать и тот факт, что даже Конституция РФ, нацеленная на охрану достоинства личности в нашей стране (п. 1 ст. 21 Конституции РФ), реально не ориентирована на защиту достоинства малолетних граждан, поскольку они не являются личностями до периода их начальной социализации¹⁷.

Равно как и Федеральный Закон «О внешней разведке» 1996 г. (ред. от 23.06.2014), ориентированный на защиту безопасности личности, общества и государства от внешних угроз, также формально не ориентирован на защиту малолетних граждан¹⁸. Этот закон сориентирован на защиту указанных объектов более ранним Законом, — Федеральным законом РФ «О безопасности», в котором базовая категория безопасности понимается как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз (ч. 1 ст. 1 Закона)¹⁹.

Другое дело — Уголовный Кодекс РФ, задачи которого связаны с «охраной прав и свобод человека и гражданина...», но не личности (ст. 2 УК РФ)²⁰. Аналогичным образом и Федеральный Закон об «Оперативно-розыскной деятельности» (ОРД) определяет ее цель как «защиту жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина»..., но не личности ст. 1 ФЗ об ОРД от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 21.12.2013)²¹.

Следует обратить внимание к положениям ведомственных нормативных правовых актов, а именно, розыскной работе установление личности по не опознанным трупам, труп лишен всех социальных качеств характеризующих личность, необходимо использовать термин «Персонификация». Ту же картину мы наблюдаем при анализе Федерального Закона «О федеральной службе безопасности», в котором в качестве принципов ее деятельности закреплены, в частности, «уважение и соблюдение прав и свобод человека и гражданина»..., но не личности ст. 5. Федерального закона РФ от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 22.12.2014): «О федеральной службе безопасности»²².

Подобным образом отражены субъекты, находящиеся в поле зрения Федерального Закона «О противодействии терроризму». Как отмечается в



ст. 2 этого Закона, «противодействие терроризму в Российской Федерации основывается на следующих основных принципах: 1. Обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина»..., но не личности Федеральный закон РФ от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ (ред. от 31.12.2014): «О противодействии терроризму»²³.

И, наконец, в клятве Президента РФ при вступлении в должность, совершаемой им на Конституции РФ, содержатся слова о том, что он клянется «уважать и охранять права и свободы человека и гражданина», но не личности (ст. 82 Конституции РФ)²⁴.

Как представляется, приведенные примеры наглядно показывают, как создаются запутанные ситуации в нормативно-правовых документах при произвольной трактовке такой сложной категории как личность.

В теории государства и права участниками правоотношений среди физических лиц могут выступать граждане, иностранцы, лица с двойным гражданством и лица без гражданства²⁵.

Отечественное уголовное право традиционно рассматривает в качестве субъекта преступления и уголовно-правовых отношений с государством только физическое лицо. При этом в УК РФ к этим физическим лицам относятся: человек и гражданин (п. 1 ст. 2); лица, совершившие преступления (ст. 4); лица, имеющие судимость (п. 1 ст. 18); лица, отбывающие ограничение свободы (ст. 80); граждане Российской Федерации, совершившие преступления (п. 1 ст. 13); иностранные граждане и лица без гражданства, совершившие преступления (п. 2 ст. 13); лицо, совершившее общественно опасное деяние (п. 1 ст. 21); организаторы и подстрекатели преступления (ст. 31); соучастники преступления (п. 1 ст. 33); пособники преступления (п. 5 ст. 33); исполнители преступления (п. 2 ст. 34); исполнитель преступления (ст. 36); лицо, признанное виновным в совершении преступления (п. 1 ст. 60); лицо, признанное присяжными заседателями виновным в совершении преступления (п. 1 ст. 65); лицо, отбывающее пожизненное лишение свободы (п. 5 ст. 79); лицо, впервые совершившее преступление небольшой или средней тяжести (п. 1 ст. 75); осужденный (п. 5 ст. 72; п. 7 ст. 79; п. 1 ст. 92); условно осужденные (п. 1 ст. 74; п. 3 ст. 86); осужденные бе-

ременные женщины (п. 1 ст. 82); судимые (ст. 86); несовершеннолетний (п. 1 ст. 92 УК) и ряд других субъектов²⁶.

Наряду с этим в Уголовном Кодексе и в ряде других правовых документах широко используется понятие личности, в том числе в форме личности гражданина, личности обвиняемого, личности виновного, личности подсудимого и т.п.

Так, при назначении вида и размера наказания Уголовным Кодексом предписывается судам учитывать не только характер, тяжесть и последствия преступления, но и «личность виновного» (п. 3 ст. 60 УК), «характер совершенного деяния и личность...» совершившего преступление молодого человека (ст. 96 УК). Выражение «личность виновного» употребляется в УК и в контексте с условным осуждением (п. 2 ст. 73 УК). «Преступлениям против свободы, чести и достоинства личности» посвящена гл. 17 УК РФ, а «преступлениям против личности» — VII раздел Особенной части УК.

В процессуальном законодательстве рекомендуется проявлять на деле «уважение чести и достоинства личности» участников судопроизводства (ст. 9 УПК РФ), справедливость при назначении наказания «личности виновного», совершившего, в частности, административное правонарушение (п. 2 ст. 4.1 КоАП)²⁷. При производстве по уголовному делу обязательному доказыванию в числе прочих подлежат, согласно УПК РФ, «обстоятельства, характеризующие личность обвиняемого» (п. 3 ч. 1 ст. 73 УПК РФ). В процессе судопроизводства в обязательном порядке устанавливаются, согласно УПК РФ, «личность подсудимого», «данные, касающиеся его личности» (ч. 1 ст. 265 УПК РФ)²⁸.

Однако закон определяет субъектом уголовной ответственности, а, следовательно, и преступной деятельности, не личность, а «вменяемое физическое лицо» (ст. 19 УК РФ), т.е. человека, но не его личность. И в суде доказывается вина не личности, а человека (физического «лица» — ст. 24 УК РФ), совершившего преступление. И наказание выносится не личности, а человеку (физическому «лицу» — п. 1 ст. 43 УК РФ). Иными словами, уголовно-правовой статус преступника (или правонарушителя) получает после суда не личность человека, а сам человек. Этот статус по отношению к человеку имеет внеш-



нее, социально-установленное, уголовно-правовое опосредование в соответствии с существующим уголовным правом. В этой связи нельзя признать научно аргументированным утверждение, содержащееся в п. 2 ст. 4.1 КоАП, о том, что судом назначается наказание «личности виновного». Следует, очевидно, говорить о человеке, виновно совершившем преступление.

Вместе с тем, многочисленные участники уголовного процесса со стороны суда (судья, председательствующий, председатель суда, заместитель председателя суда, присяжные заседатели), обвинения (прокурор, следователь, начальник следственного отдела, дознаватель, начальник органа дознания, потерпевший и его законный представитель, частный обвинитель и его представитель, гражданский истец и его представитель и др.), защиты (подозреваемый, обвиняемый и его законный представитель, защитник, гражданский ответчик его законный представитель), иные участники уголовного судопроизводства (свидетель, эксперт, специалист, переводчик, понятой), именуются в УПК РФ по-разному: как граждане, лица, руководители (например, некоторых учреждений), представители (например, мест лишения свободы, общественности и т.п.), но не как личности²⁹. Кроме того, в УПК РФ, научной и учебной литературе для обозначения физических лиц наряду с понятием участник уголовного судопроизводства употребляются и такие понятия как субъекты уголовного процесса, субъекты (участники) уголовно-процессуальной деятельности, субъекты (участники) уголовно-процессуальных отношений, участники (субъекты) предварительного расследования, участники (субъекты) судебного разбирательства, участвующие в деле лица, но не личности³⁰.

Понятие личности широко используется и в гражданском праве, особенно в части защиты чести и достоинства как самой личности, так и личности гражданина в случаях причинения ему неправомерными действиями морального вреда, нравственных страданий (ст. 150—152, 1099—1101 ГК), а также в других случаях. «Жизнь, здоровье, достоинство личности..., — говорится в Гражданском Кодексе, — неотчуждаемы и непередаваемы» (п. 1 ст. 150 ГК)³¹.

Как представляется, в данном случае следует говорить о жизни, здоровье и достоинстве человека как представителя «*homo sapiens*». Но если понятия «личность» и «человек» не тождественны, то каковы в таком случае содержательные и субъектные отличия «жизни личности» от «жизни человека», «здоровья личности» от «здоровья человека» и «достоинства личности» от «достоинства человека»?

Обратим внимание: в п. 1 ст. 105 гл. 16 УК РФ «Преступления против жизни и здоровья» Раздела VII Особенной части УК РФ «Преступления против личности» под убийством понимается «умышленное причинение смерти другому человеку», но не смерти другой личности.

В ст. 130 УК РФ под оскорблением понимается «унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме», но не достоинства другой личности.

В п. 1 ст. 111 УК РФ говорится о «причинении тяжелого вреда здоровью, опасного для жизни человека...», но не здоровью, опасного для жизни личности³².

Таким образом, осуществленный нами сравнительный анализ используемых в некоторых правовых нормах и в толкованиях к ним различного рода понятий, обозначающих субъектов и объектов правоотношений в обществе, показывает, что наряду с теми из них, которые имеют непосредственное отношение к физическим лицам, а также к их деятельности в качестве субъектов и объектов, имеются и те, которые имеют отношение к внутреннему содержанию этих субъектов и объектов, или их «внутренней, социально обусловленной качественности», определяемой через психологическое понятие личности.

При этом по своей содержательной сущности, как следует из самих правовых норм, эти две группы понятий не тождественны друг другу, ибо в противном случае одна из них не использовалась бы в законотворческой практике вообще.

Как представляется, рассмотренные в настоящей статье некоторые противоречия, вызванные произвольной подменой в отечественном законодательстве и даже в самой Конституции категорий, отражающих физические лица, понятием личности, должны быть устранены путем аннулирования в них понятия личности и замены его на понятия человек,



гражданин (РФ и иностранного государства), лицо без гражданства как физических лиц. Очевидно, что в этом случае и содержание многих наших учебников (по теории государства и права, криминологии, оперативно-розыскной деятельности, юридической психологии и др.), чьи авторы по понятным причинам ориентируются на отечественное законодательство, будет логичным и научно обоснованным.

При этом любое использование понятия «личности» в юридической литературе должно содержательно подразумевать социальную качественную определенность человека (индивида), выступающего носителем этой личности, но не физическое лицо.

¹ Еникеев М.И. Юридическая психология. С основами общей и социальной психологии : учебник для ВУЗов. 2-е издание. М.: НОРМА, 2006. С. 275—276.

² Романов В.В. Юридическая психология: учебник. 4-е издание, переработанное и дополненное. М.: Юрайт, 2011. С. 61.

³ Петровский А.В. Введение в психологию /под общей редакцией академика А.В. Петровского/. М.: Akademia, 1995. С. 340.

⁴ Платонов К.К. Структура и развитие личности. М.: Наука, 1986. С. 54.

⁵ Немов Р.С. Психология. М.: Просвещение, 1990. С. 53—54; Платонов К.К. Структура и развитие личности. М.: Наука, 1986. С. 83.

⁶ Рубинштейн С.Л. Основы общей психологии. М., 1940. С. 518.

⁷ Основы социально-психологической теории. Под общей редакцией А.А. Бодалева и А.Н.Сухого. М.: Международная педагогическая академия, 1995. С. 47.

⁸ Леонтьев А.Н. Деятельность. Сознание. Личность. М., 1977. С. 172—173.

⁹ Тайнов Э.А. Трансцендентальное. Очерк православной метафизики. М.: Мартис-Пресс. 2002. С. 201.

¹⁰ Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.08.2014, № 31, ст. 4398. <http://www.pravo.dov.ru>.

¹¹ Zubov I.N., Hazov E.N., Zriaishvili N.D., Baget A.M., Belonovskiy V.N., Osvelok A.M., Opaleva A.A., Mironov A.L., Bulavin S.P., Egorov S.A., Zinchenko E.Yu., Prudnikov A.S., Pavlov E.A. Конституционное право России. Учебник (для бакалавров) 7-издание М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

¹² Комментарий к Конституции Российской Федерации. 3-е издание (под общей редакцией Л.В. Лазарева). М.: Проспект, 2009. С. 6.

¹³ Петровский А.В., Ярошевский М. История и теория психологии. Т. 2. Ростов н/Д, 1996. С. 339.

¹⁴ Столярченко Л.Д. Основы психологии. Ростов н/Д: Феникс, 1996. С. 88.

¹⁵ Комментарий к Конституции Российской Федерации. 3-е издание (под общей редакцией Л.В. Лазарева). М.: Проспект, 2009. С. 40.

¹⁶ Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О гражданстве Российской Федерации» СЗ РФ, 03.06.2002, № 22, ст. 2031. <http://www.pravo.gov.ru>

¹⁷ Hazov E.N. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России. Теоретические основы и проблемы реализации. диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Московский университет МВД России. Москва 2011. Zubov I.N., Hazov E.N., Zriaishvili N.D., Baget A.M.,

Belonovskiy V.N., Osvelok A.M., Opaleva A.A., Mironov A.L., Bulavin S.P., Egorov S.A., Zinchenko E.Yu., Prudnikov A.S., Pavlov E.A. Конституционное право России. Учебник (для бакалавров) 7-издание. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

¹⁸ Федеральный закон от 10.01.1996 № 5-ФЗ (ред. от 23.06.2014) «О внешней разведке» СЗ РФ, 15.05.1996, № 3, ст. 143. <http://www.pravo.gov.ru>

¹⁹ Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» СЗ РФ, 03.11.2011, № 1, ст.2. <http://www.pravo.gov.ru>

²⁰ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 17.06.1996, № 25, ст. 2954. <http://www.pravo.dov.ru>.

²¹ Федеральный закон Российской Федерации от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 14.08.1995, № 33, ст. 3349, <http://www.pravo.dov.ru>, Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011, № 7, ст. 900, <http://www.pravo.dov.ru> Румянцев Н.В., Эриашивили Н.Д., Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Саудаханов М.В., Егоров С.А., Миронов А.Л. Организация и деятельность полиции (милиции) зарубежных государств. Учебник М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013; Михайлов Б.П., Хазов Е.Н. Место и роль Конституции Российской Федерации в правовом обеспечении оперативно-розыскной деятельности Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 11.

²² Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О Федеральной службе безопасности» СЗ РФ, 10.04.1995, № 15, ст. 1269. <http://www.pravo.gov.ru>

²³ Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О противодействии терроризму» СЗ РФ, 13.03.2006, № 32, ст. 1146. <http://www.pravo.gov.ru>, Противодействие преступлениям террористической и экстремистской направленности. Вопросы теории и практики оперативно-розыскной деятельности. Учебно-методическое пособие Волченков В.В., Богданов А.В., Ильинский И.И., Калинин В.Н., Кутаигородский Е.А., Мартынюк В.М., Михайлов Б.П., Тюренков В.Н., Хазов Е.Н., Эриашивили Н.Д. Московский университет МВД России, Закон и право, ЮНИТИ. М.: 2013г.

²⁴ Конституция Российской Федерации. М., 2015. <http://www.pravo.gov.ru>

²⁵ Назаренко Г.В. Теория государства и права : учебное пособие. М., 1999. С. 86.

²⁶ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 17.06.1996, № 25, ст. 2954. <http://www.pravo.dov.ru>.

²⁷ Кодекс об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. 29.06.2015) СЗ РФ, 07.01.2002, № 1, ст. 1. <http://www.pravo.gov.ru>

²⁸ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001, № 174-ФЗ (ред. от 22.10.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 24.12.2001, № 52 (ч. 1), ст. 4921. <http://www.pravo.dov.ru>.

²⁹ Курс уголовного судопроизводства : учебник в трех томах (под ред. В.А. Михайлова). Т. 1 (Общие положения судебного судопроизводства). Москва-Воронеж, 2006. С. 291—534.

³⁰ Курс уголовного судопроизводства: учебник в трех томах (под ред. В.А. Михайлова). Т. 1 (Общие положения судебного судопроизводства). Москва-Воронеж, 2006. С. 292.

³¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 29.06.2015) СЗ РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301. <http://www.pravo.gov.ru>

³² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 17.06.1996, № 25, ст. 2954. <http://www.pravo.dov.ru>.



УДК 34
ББК 67

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ГАРАНТИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ И ЮРИДИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

ШАМИЛЬ МАГОМЕДОВИЧ НУРАДИНОВ,

*профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
доктор юридических наук, профессор, Заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации*

ЮЛИЯ ЕВГЕНЬЕВНА ЖИРОНКИНА,

кандидат юридических наук, старший эксперт ОПРОиЭКД УПУ ДПД МВД России,

E-mail: kileria@rambler.ru

МАКСИМ НИКОЛАЕВИЧ КАСАТКИН,

адъюнкт кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

E-mail: 55-vector-77@mail.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В статье рассматриваются экономические гарантии реализации конституционного права на образование. Анализируются нормы, закрепленные в Трудовом кодексе Российской Федерации, устанавливающие дополнительные гарантии работникам, совмещающим работу с получением образования.

Ключевые слова: право, образование, экономические гарантии, реализация права на образование, законодательство, Конституция, Трудовой кодекс Российской Федерации.

Annotation. The article examines the economic realization of the constitutional guarantees of the right to education. Analyzes the norms laid down in the Labour code of the Russian Federation, establishing additional guarantees to employees who combine work with schooling.

Keywords: right, education, economic security, realization of the right to education, the law, the Constitution, the labour code of the Russian Federation.

Право на образование — конституционное право, состоящее в возможности получения определенного объема информации (знаний, умений и навыков) в соответствии с государственными образовательными стандартами¹.

Ч. 2 ст. 43 Конституции Российской Федерации содержит норму, гарантирующую общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях².

В соответствии с ч. 4 ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в Российской Федерации реализация права на образование обеспечивается

путем создания федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления соответствующих социально-экономических условий для его получения, расширения возможностей удовлетворять потребности человека в получении образования различных уровня и направленности в течение всей жизни³.

Реализация исследуемого права возможна лишь тогда, когда ему корреспондирует обеспечивающая обязанность. Это, в свою очередь, обуславливает создание системы соответствующих гарантий.

В отечественной науке конституционного права гарантии прав и свобод человека и гражданина традиционно характеризуются как совокупность



средств, способов и процедур, создающая условия, при которых личность может реально защищать и отстаивать на законном основании предусмотренные Конституцией и законодательными актами свои права и интересы, признаваемые, соблюдаемые всем обществом и защищаемые государством⁴.

Конституционно-правовые гарантии реализации права на образование могут также рассматриваться в качестве правового института, представляющего собой совокупность юридических норм, закрепляющих систему условий, средств, способов и процедур, обеспечивающих беспрепятственную и эффективную реализацию, охрану и защиту данного права⁵.

Указанные характеристики выражаются в следующем. Во-первых, гарантии являются конституционно-правовыми, так как закреплены не только в Конституции Российской Федерации, но и в иных нормативных правовых актах. Во-вторых, гарантии являются совокупностью юридических норм, то есть юридической категорией. В-третьих, условие — это обстоятельство и обстановка, способствующая обеспечению реализации, охраны и защиты права на образование. В свою очередь, средство — это материальный источник обеспечения, способ — это прием обеспечения, процедура — порядок действий при обеспечении реализации, охраны и защиты рассматриваемого права. В-четвертых, реализация права на образование должна быть беспрепятственной, то есть не связанной ни с какими затруднениями, и эффективной, то есть дающей реальный результат. В-пятых, цель гарантий — обеспечить реализацию, охрану и защиту данного права.

Реализация права на образование — реальное претворение в жизнь, осуществление, использование имеющихся у лица возможностей, охрана — меры, предпринимаемые для предотвращения нарушений права, защита — меры, направленные на восстановление нарушенного права⁶.

Гарантии реализации конституционного права на образование подразделяются на общие и специальные. В качестве общих гарантий реализации данного права выступают сложившаяся система образования, обязанность государства по ее финансированию и развитию, поддержанию всех видов образования и самообразования. Среди специальных (юридических) гарантий реализации конституционного права на образование можно выделить:

- установление Конституцией Российской Федерации обязательного минимального уровня общего образования, получение которого государство обязуется обеспечить;
- введение государственного образовательного стандарта общего образования, обязательного для всех видов общеобразовательных учреждений;
- возможность создания негосударственных общеобразовательных учреждений только в форме некоммерческих организаций с ограниченной правоспособностью;
- обязательность лицензирования образовательной деятельности и обязанность общеобразовательного учреждения выполнять лицензионные требования в части создания условий для качественной и безопасной реализации общеобразовательных программ;
- проведение государственной аккредитации (введение особых требований, которым должно соответствовать негосударственное общеобразовательное учреждение, для того, чтобы выдавать выпускникам документ об образовании государственного образца, являющийся необходимым условием продолжения образования в государственном или муниципальном образовательном учреждении последующего уровня образования);
- возможность государственного финансирования аккредитованных учреждений в пределах осуществления ими государственного стандарта общего образования⁷.

Ключевую роль в реализации права на образование, безусловно, играют экономические гарантии, посредством которых создается необходимый материальный базис, делающий возможным получение образования.

Основной экономической гарантией реализации конституционного права на образование являются денежные средства, выделяемые образовательным учреждениям из федерального бюджета Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации, а также местных бюджетов.

Кроме того, образовательные учреждения наделены правом получения внебюджетных средств для финансового обеспечения организации своей деятельности. В частности, внебюджетные фонды денежных средств образовательных учреждений



могут формироваться за счет сдачи имущества образовательного учреждения в аренду, оказания услуг и так далее. Также перспективными необходимо признать программы государственной поддержки образовательных кредитов⁸.

Государство предусматривает возможность получения на конкурсной основе бесплатного высшего образования, но не гарантирует бесплатность и доступность его получения. Экономические гарантии реализации конституционного права на образование включают в себя возможность получения на условиях общедоступности и бесплатности дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях, право студентов совмещать работу с обучением, право на оплачиваемые отпуска для сдачи экзаменов, право на получение стипендиальных выплат⁹.

Главой 26 (Гарантии и компенсации работникам, совмещающим работу с получением образования, а также работникам, допущенным к соисканию ученой степени кандидата наук или доктора наук) Трудового кодекса Российской Федерации (далее — ТК) предусмотрены дополнительные гарантии и компенсации работникам, совмещающим работу с получением образования¹⁰.

Согласно ч. 1 ст. 177 (Порядок предоставления гарантий и компенсаций работникам, совмещающим работу с получением образования) ТК гарантии и компенсации работникам, совмещающим работу с получением образования, предоставляются при получении образования соответствующего уровня впервые. Данные гарантии и компенсации также могут предоставляться работникам, уже имеющим профессиональное образование соответствующего уровня и направленным работодателем для получения образования в соответствии с трудовым договором или ученическим договором, заключенным между работником и работодателем в письменной форме.

Другими словами, если «гражданин получает второе образование соответствующего уровня, например, второе высшее образование, то согласно ст. 177 ТК никаких гарантий он не имеет, за исключением лишь тех, которые могут быть установлены договором. Это привело к тому, что работникам, получающим второе образование соответствующего уровня, работодатель не предоставляет времени

для сдачи сессии даже без сохранения заработной платы, что является нарушением конституционного права на образование»¹¹.

Весьма дискуссионными представляются положения, закрепленные в ч. 3 ст. 177 ТК, в соответствии с которыми лицу совмещающему работу с получением образования одновременно в двух организациях, осуществляющих образовательную деятельность, гарантии и компенсации предоставляются только в связи с получением образования в одной из этих организаций (по его выбору).

Отметим, что конституционность ст. 177 ТК оспаривалась в Конституционном Суде Российской Федерации (далее — КС РФ). Так, в Определении КС РФ от 8 июля 2004 г. № 167-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ф.Ф. Чертовского на нарушение его конституционных прав положением ч. 1 ст. 177 Трудового кодекса Российской Федерации» указано, что КС РФ в своих решениях неоднократно отмечал, что конституционный принцип равенства не препятствует законодателю при осуществлении правового регулирования трудовых отношений устанавливать различия в правовом статусе лиц, принадлежащих к разным по условиям и роду деятельности категориям, в том числе вводить особые правила, касающиеся условий замещения отдельных должностей и оснований освобождения от должности, если эти различия являются объективно оправданными, обоснованными и соответствуют конституционно значимым целям и требованиям¹².

КС РФ определил, что устанавливающая соответствующее условие норма, предусмотренная ч. 1 ст. 177 ТК, не препятствует решению вопроса о гарантиях и компенсациях работникам, получающим второе высшее образование, в рамках коллективно-договорного и индивидуально-договорного регулирования и не исключает обязанности работодателя предоставлять таким работникам льготы в связи с обучением, если это предусмотрено коллективным договором либо соглашением между работником и работодателем.

Также КС РФ сделан вывод о том, что норма, закрепленная в ч. 1 ст. 177 ТК, сама по себе не может рассматриваться как ограничивающая конституционные права и свободы лиц, желающих получить второе высшее образование, и нарушающая нормы, предусмотренные ч. 2 и 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.



Как следует из правовой позиции КС РФ, изложенной в Постановлении КС РФ от 24 января 2002 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности положений части второй статьи 170 и части второй статьи 235 Кодекса законов о труде Российской Федерации и пункта 3 статьи 25 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в связи с запросами зерноградского районного суда Ростовской области и Центрального районного суда города Кемерово», при регулировании трудовых отношений, в частности при установлении дополнительных гарантий (преимуществ) для одной из сторон в трудовом договоре, законодатель в силу требований ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 7, ч. 1 ст. 8, ч. 3 ст. 17, ч. 1 и 2 ст. 19, ч. 1 ст. 34, ч. 2 ст. 35 и ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации должен обеспечивать баланс соответствующих конституционных прав и свобод, являющихся необходимым условием гармонизации трудовых отношений в Российской Федерации как социальном правовом государстве, что составляет правовую основу справедливого согласования прав и интересов работников и работодателей как сторон в трудовом договоре¹³.

В трактовке КС РФ из конституционного принципа равенства не вытекает требование предоставления одинаковых гарантий и компенсаций лицам, относящимся к разным категориям (получающим высшее образование впервые и уже имеющим образование такого уровня). Однако принцип равенства не предполагает лишения гарантий вообще.

Гарантии, предоставляемые лицам, совмещающим работу с обучением, могут быть дифференцированы, и это не нарушает принципа равенства. Передача гарантий, распространяющихся на лиц, получающих второе образование, на договорной уровень обозначает полное отсутствие государственных гарантий для них, так как субординация между работником и работодателем предполагает отсутствие у работника возможности требовать установления гарантий под страхом потери рабочего места. Эту особенность должен учитывать и законодатель, и КС РФ.

Учитывая изложенные обстоятельства, полагаем, что в нормативные правовые акты, регулирующие трудовые правоотношения, необходимо внести изменения в целях обеспечения конституционных принципов равенства лиц, получающих профессиональное образование без отрыва от производства, и

дифференциации правового регулирования этих отношений в зависимости от того, получают они образование соответствующего уровня впервые или нет.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрании законодательства Российской Федерации, 2014, № 31, ст. 4398.

² *Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Багет А.М., Белоносский В.Н., Освельюк А.М., Опалева А.А., Миронов А.Л., Булавин С.Л., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Прудников А.С., Павлов Е.А.* Конституционное право России. Учебник (для бакалавров) 7-издание М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

³ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2012, № 53 (ч. 1), ст. 7598; 2014, № 6, ст. 562; № 19, ст. 2289; № 23, ст. 2930; 2015, № 1 (ч. 1), ст. 53.

⁴ Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России теоретические основы и проблемы реализации. *Хазов Е.Н.* Диссертация на соискании ученой степени доктора юридических наук / Московский университет МВД Российской Федерации. Москва 2011; *Калашиников С.В.* Система конституционных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в условиях формирования в России гражданского общества // Государство и право. 2002. № 10. С. 18.

⁵ *Хазов Е.Н.* Понятие и сущность конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина. Образование. Наука. Научные кадры. 2011. № 3. С. 17—21.

⁶ *Борноволок П.А.* Экономические гарантии реализации конституционного права на образование // Правовое регулирование экономических отношений. Альманах / Под ред. А.Н. Козырина. М.: Центр публично-правовых исследований, 2008. Вып. 1. С. 109.

⁷ *Смирнова М.В.* Конституционное право на образование и гарантии его реализации в негосударственном общеобразовательном учреждении // Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. Т. 1. М.: Центр публично-правовых исследований, 2006. С. 58—68.

⁸ *Хазов Е.Н., Николаев Б.В., Касаткин М.Н.* Конституционно-правовое обеспечение организации и деятельности советов по вопросам высшего образования. Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 6. С. 43—48.

⁹ *Хазиева Л.Ф.* Экономические гарантии реализации конституционного права на образование // Публично-правовые исследования (электронный журнал). 2012. № 4. С. 4—19, 24.

¹⁰ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 1, ст. 3; 2004, № 35, ст. 3607; 2006, № 27, ст. 2878; 2008, № 30, ст. 3616; 2009, № 46, ст. 5419; 2010, № 52, ст. 7002; 2012, № 14, ст. 1553; 2013, № 27, ст. 3477; 2015, № 1 (ч. 1), ст. 42.

¹¹ *Хазиева Л.Ф.* Экономические гарантии реализации конституционного права на образование // Публично-правовые исследования (электронный журнал). 2012. № 4. С. 4; *Хазова В.Е.* Международно-правовые формы борьбы с посягательством на национально-культурное достояние народов. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Московский университет МВД Российской Федерации. Москва, 2006.

¹² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2004 г. № 167-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ф.Ф. Чертовского на нарушение его конституционных прав положением части первой статьи 177 Трудового кодекса Российской Федерации» // Официальные документы в образовании. 2004. № 31.

¹³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 2002 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности положений части второй статьи 170 и части второй статьи 235 Кодекса законов о труде Российской Федерации и пункта 3 статьи 25 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в связи с запросами зерноградского районного суда Ростовской области и Центрального районного суда города Кемерово» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 7. Ст. 745.



УДК 34
ББК 67

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА КРАЯ В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОЛЬГА ВЛАДИМИРОВНА ФЕДОТОВА,

адъюнкт кафедры конституционного и муниципального права

Московского университета МВД РФ имени В.Я. Кикотя

E-mail: olqagrudacheva@mail.ru

АЛЕКСАНДР МИХАЙЛОВИЧ ЛИМОНОВ,

кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного и муниципального права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: limonov_alexandr@mail.ru

Научная специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Научный руководитель: Лимонов А.М., кандидат юридических наук, доцент

Рецензент: Егоров С.А., кандидат юридических наук, доцент

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В статье делается попытка анализа положений уставов краев в составе Российской Федерации закрепляющих правовой статус высшего должностного лица края. Излагаются точки других исследователей по данной проблематике, а также мнение самого автора. Делаются выводы.

Ключевые слова: высшее должностное лицо, субъект федерации, Устав края, Конституция Российской Федерации.

Annotation. This article attempts to analyze the provisions of the constitutions of the subjects of the Russian Federation establishes the legal status of the highest officials of the Republic. The article outlines the terms of other researchers on this issue, as well as the opinion of the author. Conclusions are given.

Keywords: top executive, subject of the federation, Constitution of the republic, the Constitution of the Russian Federation.

Изучение нормативно-правовых аспектов института высших должностных лиц субъектов имеет особое значение в наиболее представительной категории субъектов федерации имеющих в основе своего построения административно-территориальный принцип к которым в Российской Федерации принято относить края, области, города федерального значения, являющихся в совокупном исчислении наиболее многочисленными российскими субъектами. Справедливо указывается рядом исследователей: «что главы субъектов Российской Федерации по своим формально-юридическим, а также социально-политическим и историко-правовым характеристикам занимают важное место в механизме осуществления не только собственно регионально-

го, но и общегосударственного управления. Будучи ответственными за формирование и проведение политики, направленной на развитие субъекта Российской Федерации, они вместе с тем непосредственно участвуют в реализации государственных программ развития Российской Федерации в целом, а также обеспечивают координацию социально-экономического развития расположенных на территории субъектов Российской Федерации муниципальных образований. Они призваны в пределах своих полномочий обеспечивать взаимодействие и согласованное функционирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации с территориальными органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления,



выступать гарантами социально-политической стабильности в регионах»¹.

Несмотря на значительное количество субъектов данного типа, система и структура построения института высшего должностного лица в указанных регионах содержит множество типологических черт, позволяющих определять и прослеживать характерные признаки, вместе с тем отдавая отчет о безусловном своеобразии и индивидуальности подхода в нормативно-правовом воплощении конкретного правового статуса глав тех или иных субъектов. Рассмотрим данные положения более подробно на примере краев — субъектов Российской Федерации,

В настоящее время в Российской Федерации насчитывается девять краев, причем четыре из них были образованы в результате объединения соседних субъектов, с различным типом устройства (как административно-территориального, так и национально-территориального).

Устав (Основной Закон) Алтайского края 1995 г. устанавливает в гл. 9 «Исполнительная власть Алтайского края», что «1. Губернатор Алтайского края является высшим должностным лицом Алтайского края (руководителем Администрации Алтайского края). 2. Губернатор Алтайского края избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Алтайского края и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании... 6. Ограничения, запреты и обязательства для Губернатора Алтайского края устанавливаются федеральными законами. 7. На Губернатора Алтайского края распространяются ограничения, установленные для членов Правительства Российской Федерации, если иное не установлено федеральным законом... 11. Губернатор Алтайского края руководит деятельностью Администрации Алтайского края на принципах единоначалия и несет полную ответственность за осуществление ее полномочий» (статья 78-1 Губернатор Алтайского края)². Интересно отметить, что краевой законодатель определяет главу субъекта прежде всего как высшее должное лицо, с использованием конкретного наименования высшего органа исполнительной власти — краевой администрации, при этом примечательным является

его позиционирование губернатора, даже в структуре исполнительного органа как единоначального руководителя, ответственного за деятельность администрации в целом.

Устав Забайкальского края 2009 г. в гл. 5 «Губернатор Забайкальского края» определяет его положение следующим образом: «1. Губернатор Забайкальского края является высшим должностным лицом Забайкальского края, руководителем высшего исполнительного органа государственной власти Забайкальского края. 2. Губернатор Забайкальского края избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Забайкальского края и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании... Кандидаты на должность Губернатора Забайкальского края выдвигаются политическими партиями. Политическая партия вправе выдвинуть кандидатом на указанную должность лицо, являющееся членом данной политической партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии... 7. Губернатор края в соответствии с федеральным законом не может замещать иные государственные должности Российской Федерации, иные государственные должности Забайкальского края, должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, а также муниципальные должности и должности муниципальной службы, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. На лицо, замещающее должность Губернатора края, распространяются также иные ограничения, установленные федеральным законом»³. Как видно из приведенных норм, законодатель традиционно определяет губернатора как высшее должностное лицо и руководителя высшего исполнительного органа, без конкретного указания на его наименование, что представляется отчасти целесообразным в условиях постоянных изменений системы и структуры исполнительной власти региона.

Устав Камчатского края 2008 г. в гл. 5 «Осуществление государственной власти в Камчатском крае»



закрепляет, что: «В Камчатском крае устанавливается должность высшего должностного лица Камчатского края (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти Камчатского края) — Губернатор Камчатского края» (статья 13 Государственная власть в Камчатском крае). «1. Губернатор Камчатского края избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Камчатского края и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Губернатор Камчатского края избирается сроком на пять лет и не может замещать указанную должность более двух сроков подряд. Срок полномочий Губернатора Камчатского края исчисляется со дня его вступления в должность» (статья 19 Губернатор Камчатского края)⁴. Представленные законодательные положения содержат определение главы субъекта не в одноименной норме, а посвященной системе государственной власти, при этом не включая (текстуально) губернатора в систему государственной власти края, а указывая его в отдельной норме, что представляет собой отчасти некоторое схематичное переложение общих контуров системы и структуры власти на федеральном уровне.

Устав Краснодарского края в главе 4 «Исполнительная власть» не содержит развернутого определения главы субъекта, содержа лишь лаконичную формулировку о том, что «1. Глава администрации (губернатор) края возглавляет исполнительную власть края... 3. Глава администрации (губернатор) Краснодарского края избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Краснодарского края и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (статья 41). При этом в уставе указывается, что «Государственную исполнительную власть Краснодарского края осуществляют высший исполнительный орган государственной власти Краснодарского края — администрация Краснодарского края и органы исполнительной власти Краснодарского края» (статья 39)⁵. Подобную краткость в описании и определении правового положения главы

субъекта следует отнести прежде всего к значительным изъятиям и изменениям в соответствующих нормах, что безусловно требует внесения более развернутых положений.

Устав Красноярского края 2008 г. в гл. 4 «Губернатор края» устанавливает, что «Губернатор края является высшим должностным лицом края и возглавляет исполнительную власть края» (статья 85). 1. Губернатор края избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории края и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом. 2. Губернатор края избирается сроком на пять лет и не может замещать указанную должность более двух сроков подряд. 3. Требования к лицу, которое может быть выдвинуто кандидатом на должность Губернатора края, определяются федеральным законом» (статья 86)⁶. В данных нормах, в отличие от вышеизложенных законодатель не упоминает о государственной власти частью которой является система власти края, определяя губернатора как высшего должностного лица при этом возглавляющего не просто высший орган исполнительной власти как таковой, а исполнительную власть края в целом.

Устав Пермского края 2007 г. в гл. III «Государственная власть в Пермском крае» предусматривает, что «В Пермском крае устанавливается должность высшего должностного лица Пермского края — губернатор Пермского края. Губернатор Пермского края возглавляет исполнительную власть в Пермском крае» Примечательно, что при этом в описании системы государственной власти, закрепляется более развернутое положение, закрепляющего губернатора наряду с высшим органом исполнительной власти: «2. Систему органов государственной власти Пермского края составляют: законодательный орган государственной власти Пермского края; высшее должностное лицо Пермского края; высший исполнительный орган государственной власти Пермского края; образованные в Пермском крае судебные органы; иные органы государственной власти Пермского края, образуемые в соответствии с настоящим Уставом» (статья 15 Система органов государственной власти). Указанная тенденция получает подтверждение в следующей норме, определяющей положение губернатора: «1. Губерна-



тор Пермского края возглавляет исполнительную власть в Пермском крае и несет ответственность за обеспечение исполнения высшим исполнительным органом государственной власти Пермского края действующего законодательства. Губернатор Пермского края определяет цели, приоритеты деятельности и структуру органов исполнительной власти края в соответствии с настоящим Уставом. Губернатор Пермского края представляет Пермский край в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными лицами. Губернатор Пермского края вправе подписывать договоры и соглашения от имени Пермского края и осуществлять иные полномочия, установленные федеральным законодательством, настоящим Уставом и законами Пермского края» (статья 20 Губернатор Пермского края)⁷.

Устав Приморского края от 6 октября 1995 г. № 14-КЗ (с изменениями и дополнениями) в гл. 4 «Органы государственной власти Приморского края» определяет, что: «1. Губернатор Приморского края является высшим должностным лицом Приморского края, осуществляющим государственную власть на условиях и в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом и законами Приморского края, договорами с федеральными органами государственной власти, если эти договоры относятся к осуществлению исполнительной власти. 2. Губернатор Приморского края избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Приморского края и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет и не может замещать указанную должность более двух сроков подряд...» (статья 34 Губернатор Приморского края). «1. Губернатор Приморского края организует и возглавляет исполнительную власть Приморского края» (Статья 41. Исполнительная власть Приморского края)⁸. Представленные здесь нормы позиционируют главу субъекта прежде всего и в первую очередь как высшее должностное лицо отграничивая данное положение от положения главы

как руководителя высшего органа исполнительной власти.

Устав (Основной закон) Ставропольского края 1994 г. в гл. 5. «Губернатор Ставропольского края. Правительство Ставропольского края» предусматривает, что Губернатор Ставропольского края — высшее должностное лицо Ставропольского края — является председателем Правительства Ставропольского края. Губернатор Ставропольского края избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Ставропольского края и обладающими в соответствии с федеральным законодательством активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет и не может замещать указанную должность более двух сроков подряд. Срок полномочий Губернатора Ставропольского края исчисляется со дня его вступления в должность» (статья 34)⁹. Представленное определение наиболее полно отражает положение главы субъекта в первую очередь характеризую его именно как руководителя высшего органа исполнительной власти — правительства края.

Устав Хабаровского края устанавливает в гл. 6 «Исполнительная власть Хабаровского края», что: «34.1. Губернатор края является высшим должностным лицом Хабаровского края, возглавляет высший исполнительный орган государственной власти Хабаровского края — Правительство края. 34.2. Губернатор края избирается на пять лет гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Хабаровского края и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. 34.3. Губернатором края может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законом пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет...» (Статья 34. Губернатор края)¹⁰. Указанные законодательные положения о статусе



главы края в общем являются типичными и традиционными в сравнении приводимыми ранее.

Анализ нормативно-правового регулирования правового статуса высшего должностного лица рассматриваемых субъектов федерации (краев) позволяет определить положение главы субъекта в целом реализуемое схожим комплексом правовых положений, устанавливающий одинаковый порядок замещения и отстранения от должности, исполнения обязанностей, ограничений и требований предъявляемых к данному должностному положению. Во всех рассмотренных уставных нормах (за редким исключением) главы субъектов реализуют полномочия обладая дуалистическим статусом высшего должностного лица являясь при этом руководителем высшего исполнительного органа государственной власти. Вместе с тем стоит отметить чрезвычайно разнообразный по уровню исполнения и юридической техники уровень закрепления и нормативно-правового воплощения, демонстрирующий подчас нормы с чрезвычайно обширными изъятиями и не всегда оправданными отсылочными нормами, либо страдающими терминологическим многословием, что не позволяет осуществлять восприятие, усво-

ение и уяснение важнейших положений уставов субъектов, снижает их авторитет и значимость в качестве одной из основы правопонимания и правоприменения.

¹ См. подробнее: *Бондарь Н.С., Джагарян А.А.* Губернаторы в системе российской федеративной государственности: нормативно-доктринальные подходы Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2013 № 3. С. 2.

² Устав (Основной Закон) Алтайского края от 5 июня 1995 г. № 3-ЗС (с изменениями и дополнениями) // constitution.garant.ru

³ Закон Забайкальского края от 11 февраля 2009 г. № 125-ЗЗК «Устав Забайкальского края» (с изменениями и дополнениями) // constitution.garant.ru

⁴ Устав Камчатского края от 4 декабря 2008 г. № 141 (принят Законодательным Собранием Камчатского края 14 ноября 2008 г.) (с изменениями и дополнениями) // constitution.garant.ru

⁵ Устав Краснодарского края // constitution.garant.ru

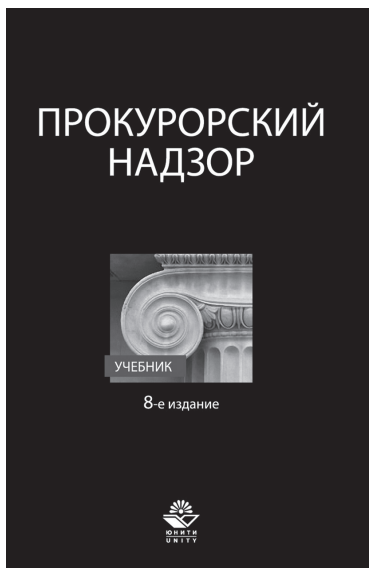
⁶ Устав Красноярского края от 5 июня 2008 г. № 5-1777 (с изменениями и дополнениями) // constitution.garant.ru

⁷ Устав Пермского края от 27 апреля 2007 г. № 32-ПК (с изменениями и дополнениями) // constitution.garant.ru

⁸ Устав Приморского края от 6 октября 1995 г. № 14-КЗ (с изменениями и дополнениями) // constitution.garant.ru

⁹ Закон Ставропольского края от 12 октября 1994 г. № 6-кз «Устав (Основной закон) Ставропольского края» (принят постановлением Государственной Думы Ставропольского края от 29 сентября 1994 г. № 117-8 ГДСК) (с изменениями и дополнениями) // constitution.garant.ru

¹⁰ Устав Хабаровского края (с изменениями и дополнениями) // constitution.garant.ru



Прокурорский надзор. Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой. 8-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. 447 с.

Установлен исчерпывающий перечень функций прокуратуры, определено содержание каждой из них. При рассмотрении вопросов возникновения и развития прокуратуры России, а также особенностей деятельности прокуратур зарубежных государств применен институциональный подход.

В учебнике учтены изменения в законодательстве Российской Федерации, а также решения Конституционного Суда РФ и иных органов судебной власти по состоянию на 1 июня 2014 г.

В издании сохранена новелла — структуризация на три модуля и включены дополнительные материалы, позволяющие использовать учебник при реализации дистанционных образовательных технологий (ДОТ).

Для студентов (курсантов) высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция», а также для преподавателей, аспирантов (адъюнктов), практических работников правоохранительных и правоприменительных органов и всех интересующихся деятельностью прокуратуры.



УДК 341.9
ББК 67.412.2

ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ КОЛЛИЗИОННЫХ ПРИВЯЗОК К ФОРМЕ МЕЖДУНАРОДНОГО КОММЕРЧЕСКОГО ДОГОВОРА

ДИНА ПАВЛОВНА СТРИГУНОВА,

кандидат юридических наук, доцент,

заместитель заведующего кафедрой предпринимательского и трудового права

Государственного университета управления г. Москва

Научная специальность 12.00.03 — гражданское право, предпринимательское право, семейное право, международное частное право

E-mail: dina_str@list.ru

Рецензент: Подаков А.А., кандидат юридических наук, доцент

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Целью настоящей статьи рассмотрение проблем, связанных с применением к форме международного коммерческого договора таких коллизионных привязок, как *lex loci actus*, *lex causae*, российского права.

Ключевые слова: международный коммерческий договор, форма договора, коллизионная привязка, *lex loci actus*, *lex causae*, применимое право.

Annotation. The article is devoted to analysis the problems connected with application of conflict-of-law rules to a form of an international commercial contract. Such conflict-of-law rules as *lex loci actus*, *lex causae* and Russian law are reviewed.

Keywords: international commercial contract, conflict-of-law rule, form of a contract, *lex loci actus*, *lex causae*, applicable law.

При заключении международного коммерческого договора сторонам, а иногда и суду необходимо установить его формальную действительность, т.е. на основании специальных коллизионных норм определить, является ли рассматриваемый договор действительным с точки зрения его формы. В отечественном законодательстве по международному частному праву (далее — МЧП)¹ право, применимое к форме международного коммерческого договора, определяется на основании нескольких коллизионных привязок. Так, в силу п. 1 ст. 1209 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) в качестве основной коллизионной привязки для регулирования формы международного коммерческого договора является *lex causae*, которая дополняется *lex loci actus*, а также привязкой к российскому праву, если сделка совершена за границей и хотя бы одним из ее участников является российское лицо.

Помимо этого, отечественный законодатель в п. 3 и 4 ст. 1209 ГК РФ устанавливает два императивных правила в отношении права, применимого к форме следующих сделок: а) если сделка либо возникновение, переход, ограничение или прекращение прав по ней подлежит государственной регистрации в РФ, форма такой сделки подчиняется российскому праву; б) форма сделки в отношении недвижимого имущества подчиняется праву страны, где находится это имущество, а в отношении недвижимого имущества, внесенного в государственный реестр в РФ, российскому праву.

При определении права, применимого к форме международного коммерческого договора, на основании любой из указанных выше коллизионных привязок, предусмотренных п. 1 ст. 1209 ГК РФ, стороны такого договора или суд, рассматривающий спор, могут столкнуться с целым рядом



проблем, которые не должны быть оставлены без внимания.

Так, при определении формальной действительности международного коммерческого договора на основании привязки *lex loci actus* (или *lex loci contractus*), т.е. по праву места заключения договора (сделки) проблема возникает прежде всего в тех случаях, когда указанный договор заключается между сторонами, находящимися в момент заключения договора в различных государствах и при этом использующих различные системы для определения момента и места заключения договора. Проблема может возникнуть и в том случае, когда стороны международного коммерческого договора ведут длительные переговоры до заключения договора, когда в праве стран отсутствует правило так называемого «зеркального» отображения оферты в акцепте, когда стороны неоднократно направляют друг другу встречные оферты. Во всех указанных случаях достаточно сложно бывает установить, волеизъявление какой из сторон является офертой и какой акцептом, что также затрудняет решение вопроса с определением места заключения договора. И, наконец, место заключения международного коммерческого договора может явиться фикцией, то есть местом, указываемым сторонами в качестве места заключения договора в договоре, но не являющегося фактическим местом заключения договора.

Одним из решений указанных проблем является применение кумулятивной привязки к праву места отправления оферты и акцепта, что нашло отражение, в частности, в Официальном комментарии к § 199 Второго Свода законов США по конфликтному праву: «Когда стороны заключают договор, находясь в двух разных странах, договор по описанным выше причинам обычно будет поддержан с точки зрения формы, если он соответствует требованиям обеих стран»². Схожий вариант решения рассматриваемой проблемы был предложен в свое время К. Цвайгертом, который заключался в том, что и оферта, и акцепт подлежали оценке на предмет соблюдения формы каждый в соответствии со своим правом, откуда каждый из них был отправлен³. Понятно, что оба предложенных варианта имеют свои недостатки, поскольку, несмотря на различия, в результате оба требуют учета права страны как от-

правления оферты, так и ее акцепта, что в итоге значительно усложняет заключение международных коммерческих договоров. Более того, как отмечает А.В. Асосков, подобный результат «явно вступает в противоречие с принципом «*favor negotii*»⁴ (в пользу действительности сделки)⁵.

Очевидно в данном случае решением проблемы мог бы явиться такой вариант, при котором международный коммерческий договор признавался бы действительным по форме, если его форма соответствовала бы праву одной из стран — праву страны отправления оферты либо праву страны отправления акцепта. Подобное предложение было высказано еще Е. Рабелем в 1960-х годах⁶. Данное правило и сейчас выглядит актуальным: его использование позволило бы повысить «валидательность» международного коммерческого договора с точки зрения формы. В настоящее время в качестве одной из привязок оно отражено в ст. 11 Регламента ЕС № 593/2008 Европейского Парламента и Совета от 17 июня 2008 г. («Рим I»)⁷.

Определение формальной действительности международного коммерческого договора на основании привязки *lex causae* также имеет свои проблемы. Так, например, стороны рассматриваемого договора могут вначале избрать право одного государства для регулирования своих договорных отношений, а впоследствии изменить свой выбор в пользу права другого государства. В подобном случае может сложиться двоякая ситуация: например, с точки зрения права первого государства договор по форме является действительным, а с точки зрения права второго государства — недействительным, либо наоборот. Понятно, что самым простым решением подобной проблемы является уход от *lex causae* в сторону *lex loci actus* или российского права (если участником договора является российское лицо). Однако может сложиться ситуация, при которой договор по форме не будет действительным ни по *lex loci actus*, ни по российскому праву.

Полагаем, что в случае, когда договор по форме являлся действительным, но стороны избрали право другого государства, в соответствии с которым он по форме стал недействительным, необходимо применять норму п. 3 ст. 1210 ГК РФ, согласно которой договор будет являться действительным с точки зрения формы на основании избранного права первой



страны, несмотря на то, что в дальнейшем выбор сторон пал на право другого государства. Подобный подход используется также и в зарубежном праве (например, ст. 3 (2) Регламента «Рим I»). Если будет иметь место обратная ситуация, в соответствии с которой по праву первого государства договор по форме является недействительным, но, избрав другой правопорядок, стороны «оживили» договор, то вопрос о действительности договора с точки зрения формы, на наш взгляд, также должен решаться положительно. Подобного мнения придерживается также А.В. Асосков. «В результате последующего выбора применимого права ранее формально недействительный договор может превратиться в действительный, однако не может стать недействительным договор, который ранее таковым не являлся»⁸. Подобная позиция также соответствует принципу «favor negotii».

Наиболее сложной проблемой, связанной с определением формальной действительностью международного коммерческого договора, является осуществление сторонами так называемого «депекажа», то есть выбора права различных государств для различных частей договора (п. 4 ст. 1210 ГК РФ). Основным вопросом, возникающим в данной связи, является вопрос о том, какое право считать правом, применимым к форме договора на основании *lex causae*. На наш взгляд, ситуация, при которой различные части договора должны быть приведены в соответствие по форме с правом нескольких государств, выглядит абсурдной и на практике может вызвать серьезные затруднения при его заключении. Возможно, наилучшим выходом в данной ситуации является отказ сторон от привязки *lex causae* подобного «расщепленного» договора в пользу иной коллизионной привязки. Однако, как было сказано выше, указанный договор может являться недействительным по форме в соответствии с иными привязками. В этой связи представляется достаточным для признания международного коммерческого договора действительным по форме, если он будет соответствовать праву одной из стран, которые задействованы в депекаже.

Еще одной привязкой, используемой отечественным законодателем для определения права, применимого к форме международного коммерческого договора с участием российского лица, яв-

ляется отсылка к российскому праву. По мнению А.В. Асоскова, применение российского права было бы логичнее обусловить нахождением на территории РФ места жительства или основного места деятельности (коммерческого предприятия) стороны, а не наличием у нее российского личного закона⁹. Полагаем, что в данном случае можно было бы использовать оба критерия, наличие одного из которых являлось бы достаточным для признания указанного договора действительным с точки зрения формы. Однако проблема кроется в том, что отечественный законодатель не предусматривает отсылки к праву иностранного участника сделки в отношении ее формы, что имеет место, например, в Регламенте «Рим I». В этой связи считаем необходимым дополнить ст. 1209 ГК РФ правилами не только в отношении российских участников сделки, но и иностранных, установив возможность подчинения международного коммерческого договора в отношении формы праву одного из участников сделки, которым (правом) могло бы явиться как право страны, личный закон которого имеет один из участников сделки, так и право страны, на территории которой находится его основное место деятельности. Подобное правило можно было бы установить в отношении международных коммерческих договоров, стороны которых в момент заключения договора расположены на территории различных государств.

¹ Гражданский кодекс РФ. Часть третья. Федеральный закон РФ № 146-ФЗ от 26.11.2001 г. (в ред. от 05.05.2014 г.)// СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4552.

² Restatement (Second) of Conflict of Laws with Revisions. Vol. 1 § 1-221. Philadelphia, 1971. P. 636.

³ Zweigert K. Zum. Abschlussort schuldrechtlicher Distanzverträge // Festschrift Ernst Rabel. Tuebingen, 1954. S. 631-554. Цит. по: Асосков А.В. Определение права, применимого к форме сделки/ Вестник экономического правосудия РФ. 2014. № 9 // Документ представлен СПС «Консультант Плюс».

⁴ Асосков А.В. Определение права, применимого к форме сделки/ Вестник экономического правосудия РФ. 2014. № 9 // Документ представлен СПС «Консультант Плюс».

⁵ О принципе «favor negotii» см.: Курлычев Д.В. Форма договора во внешнеэкономической деятельности. Дисс. к.ю.н. М., 2009.

⁶ Rabel E. The Conflict of Laws: A Comparative Study. 2nd ed. Vol. 2. Michigan, 1960. P. 447.

⁷ Сайт «Право Европейского союза» // [Http://eulaw.ru](http://eulaw.ru).

⁸ Цит. по: Асосков А.В. Определение права, применимого к форме сделки/ Вестник экономического правосудия РФ. 2014. № 9 // Документ представлен СПС «Консультант Плюс».

⁹ Асосков А.В. Определение права, применимого к форме сделки / Вестник экономического правосудия РФ. 2014. № 9 // Документ представлен СПС «Консультант Плюс».



УДК 34
ББК 67

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАЗЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ НАУКЕ

АНАСТАСИЯ ИГОРЕВНА ФИЛИППОВА,

лейтенант полиции,

адъюнкт ФГКОУ ВПО Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право

Научный руководитель: Юзефович Ж.Ю., кандидат юридических наук, доцент, майор полиции

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются общие и отличительные признаки правового регулирования деятельности казенного учреждения; особое внимание уделяется правовому порядку обеспечения их финансовой деятельности; определяются достоинства и недостатки нового законодательного подхода к типу учреждений.

Ключевые слова: казенные учреждения, правовое регулирование деятельности.

Annotation. Considers the General and distinctive features of legal regulation of activities of public institutions; special attention is given legal order to ensure their financial activities; and outlines the advantages and disadvantages of the new legislative approach to the type of institution.

Keywords: public institutions, legal regulation of activities.

В развитии российского государства учреждения выполняют важную роль в реализации задач социально-экономического характера. Актуальной стала проблема совершенствования правового положения казенного учреждения, в том числе регулирование деятельности, связанная с расширением их самостоятельности.

В соответствии со ст. 2 ФЗ «О некоммерческих организациях»¹ учреждение — это одна из форм некоммерческих организаций, которые создаются в целях, направленных на достижение общественных благ. Учреждения создаются и функционируют в различных сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, в иных сферах. Государственные учреждения могут быть трех типов. Все учреждения осуществляют основную деятельность, направленную на достижение целей, для которых они созданы. Отличия правового положения различных учреждений заключаются в правовом порядке финансирования и режиме имущества.

Казенные учреждения создаются для оказания государственных(муниципальных)услуг и выпол-

нения государственных(муниципальных)функций. К казенным учреждениям относятся специализированные государственные (муниципальные) учреждения, указанные в ст. 31 закона № 83-ФЗ², а именно:

- управления объединений, соединений и воинские части Вооруженных Сил России, военные комиссариаты, органы управления внутренними войсками, войсками гражданской обороны, соединения и воинские части внутренних войск, а также других войск и воинских формирований;
- учреждения, исполняющие наказания, следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы, учреждения, специально созданные для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы, выполняющие специальные функции и функции управления;
- специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации;
- учреждения МВД России, Главного управления специальных программ Президента РФ, ФМС России, Федеральной таможенной службы, ФСБ



России, Службы внешней разведки России, Федеральной службы охраны Российской Федерации, специальные, воинские, территориальные, объектовые подразделения федеральной противопожарной службы МЧС России, аварийно-спасательные формирования федеральных органов исполнительной власти;

- психиатрические больницы (стационары) специализированного типа с интенсивным наблюдением, лепрозории и противочумные учреждения.

Казенное учреждение — государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и исполнение государственных (муниципальных) функций в целях реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления.

Финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы. Для установления типа учреждений необходимо: определить основные категории учреждений по каждой отрасли (например, в образовании: школы, детские сады, детские клубы, коррекционные школы, интернаты и пр.); какие государственные (муниципальные) услуги они оказывают; оптимальный тип учреждений для каждой категории-автономные, бюджетные, казенные; провести анализ учреждений по категориями выявить те, к которым должен быть применен индивидуальный подход при определении типа учреждения; определить перечень учреждений подлежащих переводу в автономные, бюджетные и казенные; разработать программу оптимизации сети учреждений по отраслям и начать ее реализацию с обязательным определением учреждений на уровне субъекта РФ и муниципалитета.

Таким образом, единственным типом государственного учреждения, имеющим право выполнять государственные функции, является казенное учреждение, которое имеет опосредованное подтверждение, согласно которому правовое положение казенных учреждений распространяется на органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Если изменение типа федерального учреждения приведет к невозможности осуществления им государственных функций, учредитель представляет федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции и полномочия по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, пояснительную записку, содержащую информацию о федеральном учреждении, которому указанные государственные функции будут переданы.

Первым критерием при выборе типа учреждения является возможность выполнения им государственных (муниципальных) функций. Следующим критерием является сфера деятельности, в которой создается учреждение.

Для казенного учреждения сфера деятельности не ограничена. К казенным должны быть отнесены учреждения, которые действуют в интересах общества, выполняя специфические услуги, которые не могут быть оказаны кем-либо кроме публичного правового образования. Еще одним критерием отнесения государственного (муниципального) учреждения к типу казенного является осуществление им приносящей доход деятельности.

Согласно п. 4 ст. 298 Гражданского кодекса РФ³ казенное учреждение может осуществлять приносящую доход деятельность в соответствии со своими учредительными документами. При этом доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации, и являются доходом соответствующего бюджета.

Если учреждение осуществляет платные услуги в большом объеме, то при переходе в статус казенного, высока вероятность, что оно потеряет заинтересованность в их оказании.

Законопроект сводит к минимуму организационные мероприятия, необходимые для создания казенных учреждений:

- не производится переназначение руководителя и иных работников учреждения;
- имущество не перезакрепляется (т.е. признается закрепленным на праве оперативного управления без принятия дополнительного решения);
- лицензии, свидетельства об аккредитации, иные разрешительные документы, выданные учреждению, продолжают действовать;



- не производится перерегистрация — по сути, требуется только внесение изменений в учредительные документы.

По сути, статус казенных учреждений будет идентичен существующему, закрепленному в действующем законодательстве РФ правовому статусу бюджетного учреждения, с дополнительным ограничением в виде зачисления всех полученных учреждений средств от приносящей доход деятельности в соответствующий бюджет.

При переходе учреждения в статус казенного с учетом требований установленных Законом № 83-ФЗ целесообразно обратить внимание на пункты, которые должны быть в учредительных документах:

- 1) общие сведения об учреждении (наименование, тип, местонахождение, наименование органа осуществляющего функции и полномочия учредителя и собственника имущества);
- 2) исчерпывающий перечень видов деятельности;
- 3) положения об открытии лицевых счетов;
- 4) указание на субсидиарную ответственность публичного правового образования по обязательствам казенного учреждения.

Присоединяюсь к мнению тех ученых, которые полагают, что в сложившейся ситуации оптимальным будет принятие одного закона, регулирующего правовой статус учреждений.

В заключении необходимо отметить, что правовой порядок регулирования учреждений имеют важное значение в современных условиях, когда динамично развиваются гражданско-правовые отношения. В силу своей особой значимости проблематика правового статуса учреждений, порядка их регулирования, ещё долго будет оставаться актуальной темой для российской правовой науки.

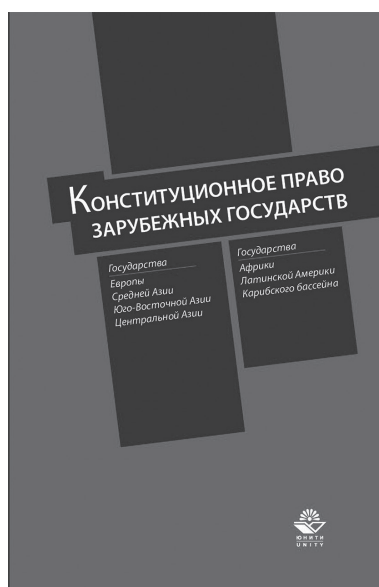
Литература

1. Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 02.05.2015) «О некоммерческих организациях» (12 января 1996 г.).
2. Федеральный закон от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».
3. Гражданский кодекс РФ (ГК РФ) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ — Часть 2.

¹ Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 02.05.2015) «О некоммерческих организациях» (12 января 1996 г.).

² Федеральный закон от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

³ Гражданский кодекс РФ (ГК РФ) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ. Часть 2.



Конституционное право зарубежных государств. Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / В.И. Червонюк, К.К. Гасанов, Е.Н. Хазов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 463 с.

Рассмотрены проблемы конституционного права зарубежных государств, анализ которых в учебной литературе представлен самым общим образом. Выбор группы стран Европы, Средней Азии, Юго-Восточной и Центральной Азии, Африки, Латинской Америки и Карибского бассейна продиктован прежде всего потребностями учебного процесса: анализ основ конституционного права рассматриваемых стран способствует развитию конституционной теории, позволяет на основе сравнительно-правового и страноведческого анализа раскрыть новые грани и аспекты развивающейся практики конституционализма в современном мире.

Для курсантов (студентов), адъюнктов (аспирантов) и преподавателей юридических вузов, а также для всех интересующихся проблемами конституционного развития.



УДК 34.343

ББК 67.308

СУБЪЕКТИВНАЯ СТОРОНА НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА ДРАГОЦЕННЫХ МЕТАЛЛОВ И ПРИРОДНЫХ ДРАГОЦЕННЫХ КАМНЕЙ. (ПО УГОЛОВНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН)

НОСИР САДИРОВИЧ ОДИНАЕВ,*адъюнкт Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя**E-mail: odinaev1977@yandex.ru**Научная специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право**Рецензент: Плешаков А.М., доктор юридических наук, профессор, научная специальность**Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН*

Аннотация. В статье рассматривается, субъективная сторона незаконного оборота драгоценных металлов и природных драгоценных камней, и анализируется уголовно-правовая законодательства Российской Федерации и Республики Таджикистан в данной сфере.

Ключевые слова: субъективная сторона, незаконный оборот, драгоценные металлы, природные драгоценные камни, законодательства России и Республики Таджикистан.

Annotation. This article explores the subjective aspect of the illegal circulation of precious metals and natural precious stones, and analyzes the criminal law legislation of the Russian Federation and the Republic of Tajikistan in the field.

Keywords: subjective side, trafficking, precious metals, natural precious stones, legislation of Russia and the Republic of Tajikistan.

В уголовно-правовой литературе все более утверждается тезис, что субъективная сторона состава преступления является внутренней стороной состава преступления, которая определяет психическую деятельность лица в момент совершения преступления [17. с. 240]. Справедливости ради отметим, что также есть еще точка зрения, согласно которой субъективная сторона преступления отождествляется с виной, включающей мотив и цель [4. с. 9—10]. В то же время, согласно критике последней точки зрения, «отнесение мотива, целей и эмоций к содержанию вины без достаточных к тому оснований расширяет рамки законодательного определения вины и ее форм (умысла и неосторожности)» [10. с. 297]. И нам, поддерживая вышеотмеченную, представляется, что с критикой нижеследующей точки зрения, следует согласиться.

Ибо, как справедливо отмечает В.В. Лунеев, «только исследуя истинное желание субъекта, можно понять его фактическое отношение к своим деяниям и их возможным последствиям, то есть установить его реальную вину, не нарушая принцип субъективного вменения» [12. с. 63]. И любое игнорирование признаков субъективной стороны, главным образом вины, может привести к объективному вменению и нарушению, таким образом, ст. 7 УК РТ (ст. 5 УК РФ) принципа вины [16]. Отсюда и вывод, что виной, как обязательным признаком любого состава преступления, в теории уголовного права принято считать психическое отношение лица к совершенному им общественно опасному деянию, предусмотренному уголовным законом, и его общественно опасным последствиям.



На сегодняшний день субъективная сторона как элемент состава преступления представляет собой достаточно устоявшуюся уголовно-правовую категорию. Основные проблемы, которые существуют в современной теории уголовного права, связаны не с ее содержанием, а, скорее, с содержанием ее отдельных признаков [2. с. 58—59], в частности, вины. Исследуя последнее, прежде всего, отметим, что её содержание образуют интеллект и воля. При этом интеллектуальный момент включает осознание лицом общественно опасного характера совершаемого деяния, объекта, т.е. фактическую сторону своего поведения, обстоятельств, при которых оно совершается, их социальный смысл и значение, а также предвидение возможности или неизбежности наступления общественно опасных последствий, а, следовательно, правильное восприятие причинной связи между деянием и последствиями.

Волевой момент (или эмоционально-волевой, как его иногда называют) особый регулятор поведения человека, проявляется, при умышленных преступлениях в сознательной направленности действий на достижение поставленной цели, а при неосторожных в неосмотрительности, нерадивости, проявленных лицом в поведении, предшествующем наступлению вредных последствий [17. с. 243].

Исследуемый нами состав преступления, предусмотренного ст. 284 УК РТ (ст. 191 УК РФ), по конструкции объективной стороны признан формальным [14. с. 243], т.е. общественно опасные последствия находятся за его пределами. Исходя из разделения составов на материальный и формальный, в теории уголовного права принято определять вину в материальных составах отношением лица к общественно опасным последствиям, а в формальных отношениях к своим общественно опасным действиям [8. с. 149].

Таким образом, применительно к ст. 284 УК РТ (ст. 191 УК РФ), понятие вины можно представить как психическое отношение виновного к совершенной им сделке с драгоценными металлами и (или) драгоценными камнями, при ее осуществлении вопреки правилам, установленным законодательством РТ (РФ), либо к хранению, перевозке или пересылке этих ценностей, при их осуществлении в нарушение законодательства РТ (РФ) т.е., в целом, к незаконному обороту драгоценных металлов, природных дра-

гоценных камней или жемчуга, как общественно опасному деянию, предусмотренному уголовным законом.

Уголовный закон раскрывает содержание вины путем указания в ст. 27 УК РТ (ст. 24 УК РФ) на 2 его формы: умысел и неосторожность. Но, следует отметить, что не во всех составах (в том числе и в составе преступления, предусмотренном ст. 284 УК РТ (ст. 191 УК РФ) форма вины указывается законодателем изначально, поэтому возникает вопрос как определить, предусмотрена ли составом вина умышленная или неосторожная либо допускается любая из этих форм? И в уголовно-правовой литературе [8. с. 148] разрешить этот вопрос предлагается различными путями: Форма виновности может: 1) вытекать из смысла употребленных терминов; 2) вытекать из указаний закона на мотив, цель, заведомость, что характеризует умышленное преступление; 3) следовать из систематического толкования закона [13. с. 117]. Не вдаваясь в подробный анализ указанных путей разрешения формы виновности, в то же время, нам представляется, что следует согласиться с высказыванием А.Н. Трайнина, высказанным им еще почти 60 лет назад, что «умолчание о форме вины не снимает вопроса о вине, а лишь требует тщательного выяснения мысли законодателя для установления необходимой для данного состава формы вины» [15. с. 206].

Таким образом, из вышеотмеченного одно вытекает ясно, что преступление, предусмотренное ст. 284 УК РТ (ст. 191 УК РФ), состав которого, в соответствии с конструкцией объективной стороны, признается формальным, по неосторожности совершенным быть не может.

Также отметим, что преступлением совершенным умышленно, признается, в соответствии с ч. 1 ст. 28 УК РТ (ч. 1 ст. 25 УК РФ), деяние, совершенное с прямым или косвенным умыслом (ч. 2, 3 ст. 28 УК РТ — ч. 2, 3 ст. 25 УК РФ). При уяснении разновидности умысла, с которой действует лицо, совершая преступление, предусмотренное ст. 284 УК РТ (ст. 191 УК РФ), в обязательном порядке необходимо учитывать следующее обстоятельство: Законодательная конструкция умысла сформулирована применительно к преступлениям с материальным составом. Возникает ситуация, когда в случаях признания законодателем оконченным преступлением



совершение только действия или бездействия, при вынесении последствий за пределы состава преступления, формула умысла фактически применена быть не может.

В теории уголовного права по этому вопросу выработана единодушная позиция, и точки зрения ученых здесь совпадают. Так Л.Д. Гаухман пишет, что «в преступлениях с формальными составами интеллектуальными и волевыми моментами умысла охватываются только действие или бездействие. Здесь умысел выражается в осознании виновным общественно опасного характера своего действия или бездействия (интеллектуальный момент) и в желании совершить его или воздержаться от этого (волевой момент). То есть такие деяния могут совершаться только с прямым умыслом» [5. с. 9—10].

Аналогичным образом рассмотрен этот вопрос Н.И. Ветровым. Он отмечает, что «Преступления с материальным составом могут быть совершены как с прямым, так и с косвенным умыслом, а преступления с формальным составом — только с прямым умыслом» [17. с. 243]. О том же говорит и И.М. Тяжкова, отмечающая, что «при совершении преступлений, моментом окончания которых законодатель признает совершение действия или бездействия, косвенный умысел невозможен» [11. с. 318].

Таким образом, приведенные выше рассуждения, как представляется, дают нам полное основание считать совершение анализируемого преступления, как преступления с формальным составом, возможным только с прямым умыслом.

Применительно к ст. 284 УК РТ (ст. 191 УК РФ) формулировка прямого умысла должна выглядеть так: виновный осознает общественно опасный характер совершаемой им незаконной сделки (по ст. 284 УК РТ — незаконного оборота по ст. 191 УК РФ) [19] с драгоценными металлами и (или) драгоценными камнями (интеллектуальный момент) и желает совершить его (волевой момент). При этом, следует подчеркнуть, что если волевой момент в данном случае сложностей не вызывает, то этого нельзя сказать о моменте интеллектуальном.

Дискуссионным и вследствие этого неоднозначно трактуемым является мнение, согласно которому осознание общественной опасности включает в себя и осознание противоправности совершаемого деяния. Ученых, обращающихся к разрешению дан-

ного вопроса, можно разделить на сторонников и противников такой точки зрения. Соответственно, в литературе по этому поводу высказываются различные мнения.

Так, еще более 50-ти лет назад А.А. Пионтковский в понятие умысла включил и осознание противоправности деяния [19. с. 350]. Того же мнения придерживаются ряд ученых на современном этапе, в частности, И.М. Тяжкова [9. с. 312]. Другими исследователями указывается, что осознание противоправности не является обязательным признаком интеллектуального элемента умысла, так как, возможно совершение умышленного преступления без знания запрещенности такого деяния уголовным законом [7. с. 36].

Так как, законодатель, исходя из содержания ст. 28 УК РТ (ст. 25 УК РФ), не включает осознание противоправности в определение умысла, можно сделать вывод, что осознание противоправности не подлежит включению в состав умысла. Но, вместе с тем, на наш взгляд, следует согласиться с мнением, отмеченной в научной литературе, что «в ряде случаев законодатель признает деяния умышленными лишь при осознании их противоправности. Это, прежде всего преступления со специальным субъектом, когда на лицо возлагается выполнение или обеспечение соблюдения каких-то правил и обязанностей» [9. с. 312]. И хотя, по ст. 284 УК РТ (ст. 191 УК РФ), имеется только общий субъект, а не специальный, нам представляется, что осознание противоправности следует включать в состав умысла и по рассматриваемой нами статье УК как РФ, так и РТ.

Следовательно, в исследованиях, посвященных вопросам незаконной деятельности, связанной с драгоценными металлами и драгоценными камнями, до сих пор нет однозначного ответа на указанный вопрос. Так, Г.Н. Бражников указывал в своей работе, что при отсутствии осознания противоправности совершаемого деяния в поведении лица отсутствует состав незаконных операций с валютными ценностями [7. с. 36]. А.Ф. Бантышев, не соглашаясь с этой позицией, писал, что незнание закона не освобождает от ответственности и подобное решение вопроса во многих случаях могло бы означать предоставление преступнику возможности уклониться от ответственности ссылкой на незнание закона [3. с. 86].



Позицию А.Ф. Бантышева поддержала и А.Л. Иванова, посчитавшая, что «не следует отождествлять сознание общественной опасности незаконного оборота драгоценных металлов и камней с сознанием его противоправности» и что «преступление может быть совершено и без знания конкретных правил, регулирующих оборот драгоценных металлов и камней» [17. с. 248].

На основе приведенных выше мнений, мы считаем для себя возможным согласиться с точкой зрения авторов, включающих осознание противоправности в содержание осознания общественной опасности, соответственно не поддерживаем мнение авторов, не включающих осознание противоправности в содержание осознания общественной опасности преступления.

Одновременно, нужно признать, что поддерживаемая нами позиция применима не ко всем составам, но в составе преступления по ст. 284 УК РФ, соответственно ст. 191 УК РФ, в частности субъективная сторона преступления невозможна без осознания виновным противоправности совершаемых им действий. Здесь следует привести научное суждение, которое нами поддерживается и на основании которого формулируется наша позиция по данному вопросу: законодатель в ряде случаев признает деяния умышленными только при осознании их противозаконности. Делается это путем либо прямого указания в соответствующей уголовно-правовой норме на незаконный характер действий, например, «заведомо незаконный оборот» (по ст. 191 УК РФ), «заведомо незаконная сделка» (по ст. 284 УК РФ и т.п.), либо «деяние определяется как нарушение специальных правил».

Учитывая, что именно последнее из сказанного имеет место в исследуемом нами составе преступления «... в нарушение правил, установленных законодательством РФ» (ст. 284 УК РФ, ст. 191 УК РФ), да и само понятие «незаконный оборот» (по УК РФ), «незаконная сделка» (по УК РФ), как мы выяснили, предполагает нарушение специального законодательства следует признать, что в содержание осознания общественной опасности незаконного оборота драгоценных металлов и драгоценных камней в обязательном порядке должно входить осознание противозаконности совершаемых дей-

ствий, отсутствие чего означает отсутствие всего состава преступления.

Здесь также следует отметить, что этой же точки зрения придерживается и судебно-следственная практика. Так, например, при исследовании субъективной стороны совершенного Р. преступления, было установлено, что при совершении им продажи сплава серебра из хранилища перерабатывающего завода покупателю М., продавец Р. вначале четко не осознавал противоправности своих действий, но последний, т.е. покупатель М. проинформировал Р. о том, что совершаемая ими сделка не соответствует установленным правилам и противоречит законодательству РФ, т.к. Р. не является собственником сплава серебра, ни лицом, обладающим полномочиями на реализацию сплава серебра. Тем не менее, Р. настоял на ее совершении, т.е. покупке сплава серебра, за что получил незаконное вознаграждение. Суд с учетом этого обстоятельства посчитал субъективную сторону преступления полным, т.е. с осознанием противоправности своего деяния и его общественной опасности, и он был впоследствии осужден по ч. 1 ст. 284 УК РФ [1].

Действующая редакция ст. 284 УК РФ (ст. 191 УК РФ) не выделяет такие признаки субъективной стороны, как мотив и цель, в качестве обязательных признаков данного состава, таким образом, их надлежит считать только факультативными признаками, позволяющими более тщательно и глубоко оценить преступника и совершенное им деяние, но не влияющими на квалификацию преступления.

Таким образом, мы солидарны в мнении с теми учеными, которые считают, что субъективная сторона преступления «предполагает вину в виде прямого умысла и выражается в осознании лицом противоправности совершаемых им действий с рассматриваемыми ценностями, и желании совершить эти действия» [6. с. 51—54]. «Виновный осознает, что совершает незаконно сделку либо незаконно хранит, перевозит или пересылает драгоценный металл, природные драгоценные камни или жемчуг, и желает совершить указанные действия» [14. с. 243].

Основываясь на вышеизложенном, в завершении данной статьи, наше заключение можно кратко сформулировать следующим образом:

Вина, как обязательный признак исследуемого состава, выглядит, применительно к ст. 284 УК РФ



(ст. 191 УК РФ), как психическое отношение виновного к совершенной им сделке с драгоценными металлами и (или) драгоценными камнями, при ее осуществлении вопреки правилам, установленным законодательством РТ (РФ), либо к хранению, перевозке или пересылке этих ценностей, при их осуществлении в нарушение законодательства РТ (РФ) т.е., в целом, к незаконному обороту драгоценных металлов, природных драгоценных камней или жемчуга, как общественно опасному деянию, предусмотренному уголовным законом.

Исследование форм вины, применительно к рассматриваемому составу, позволяет убедиться, что преступление, предусмотренное ст. 284 УК РТ (ст. 191 УК РФ), совершается только с прямым умыслом. А значение субъективной стороны преступления для теории и практики уголовного права и криминологии становится столь безграничной, что дает право утверждать о приоритетности данного элемента в системе состава любого преступления [18. с. 391], в частности, предусмотренного ст. 284 УК РТ (ст. 191 УК РФ).

Литература

1. Архив Ховалингского района Хатлонской области РТ. Дело 1-32 — 2008 года.
2. *Бавсун М.В., Марцев А.И., Спиридонов А.П.* Развитие субъективной стороны преступления в уголовно-правовой доктрине // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2012. Выпуск 1 (48). С. 58—59.
3. *Бантышев А.Ф.* Уголовно-правовая борьба с нарушениями правил о валютных операциях. Дис... канд. юр. наук. Киев, 1987. С. 86.
4. *Ворошилки В.В., Кригер Г.А.* Субъективная сторона преступления. Учебное пособие. М.: Изд-во МГУ, 1987. С. 9—10.
5. *Гаухман Л.Д.* Квалификация преступлений: закон, теория, практика. 2-е изд., перераб. и дополн. М.: АО «Центр ЮрИнфор», 2003. С. 151—152.
6. *Иванов А.Г.* Преступления в сфере оборота драгоценных металлов и драгоценных камней. Комментарий к Уголовному кодексу РФ. М.: Зерцало, 1998. С. 51—54.
7. Комментарий к Уголовному кодексу РФ. М.: Вердикт, 1996. С. 36.

8. *Кудрявцев В.Н.* Общая теория квалификации преступлений. 2-е изд., перераб. и дополн. М.: Юристъ, 2004. С. 149.

9. Курс уголовного права. Общая часть. Т. 1. С. 312.

10. Курс уголовного права Общая часть. Т. 1. Учение о преступлении / Под ред. Н.Ф. Кузнецовой и И.М. Тяжковой. М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. С. 297.

11. Курс уголовного права. Общая часть. Т. 1. С. 318.

12. *Лунеев В.В.* Субъективное вменение. М.: Спарк, 2000. С. 63.

13. *Никифоров Б.С.* Применение общего определения умысла к нормам Особенной части УК // Советское государство и право. 1966. № 7. С. 117.

14. *Ревин В.П., Сафаров Х.С.* Уголовное право Республики Таджикистан. Особенная часть. Учебник. Душанбе, 2011. С. 243.

15. *Трайнин А.Н.* Общее учение о составе преступления. М., 1957. С. 206.

Уголовное право. Общая часть. Учебник / Под ред. Н.И. Ветрова, Ю.И. Ляпунова. М.: Новый Юрист, КноРус, 1997. С. 240.

16. В УК РТ в ст. 7 в отличие от ст. 5 УК РФ закреплены два принципа — личной ответственности и виновности

17. Уголовное право. Общая часть. Учебник / Под ред. Н.И. Ветрова, Ю.И. Ляпунова. С. 243.

18. *Унтеров В.А., Некрасов А.П.* Особенности субъективной стороны преступлений против жизни, совершаемых в пенитенциарных учреждениях // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. 2011. Выпуск 4. С. 391.

19. Следует отметить, что таджикский законодатель озаглавив ст. 284 «Незаконная сделка с драгоценными металлами, драгоценными природными камнями или жемчугом», тем не менее, в примечании к данной статье, определяя размер деяния говорит о незаконном обороте.

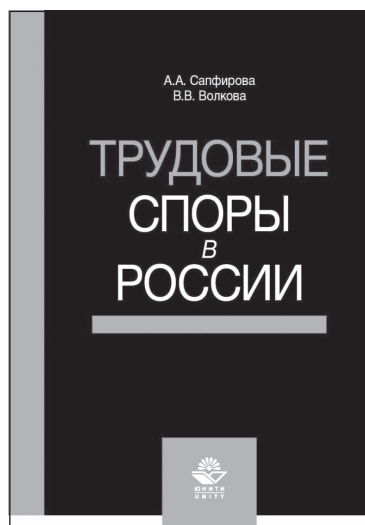
20. *Пионтковский А.А.* Учение о преступлении по советскому уголовному праву. М.: Госюриздат, 1961. С. 350.

References

1. Archive of the Hovalingsky Region of Khatlon Province of RT. Business 1-32 — 2008.



2. *Bavsun M.V., Martsev A.I., Spiridonov A.P.* Development of the subjective party of a crime in the criminal and legal doctrine // *Psychopedagogics in law enforcement agencies*. 2012. Release 1 (48). Page 58—59.
3. *Bantyshev A.F.* Criminal and legal fight against violations of the rules about currency operaktion. Dis... edging. юр. sciences. Kiev, 1987. Page 86.
4. *Voroshilki V.V., Krieger G.A.* Subjective party of a crime. Manual. M.: Publishing house of MSU, 1987. Page 9—10.
5. *Gaukhman L.D.* Kvalifikation of crimes: law, theory, practice. 2nd prod., reslave. and дополн. M.: JSC Center Yurinform, 2003. Page 151—152.
6. *Ivanov A.G.* Crimes in the sphere of a turn of precious metals and jewels. The comment to the Criminal code of the Russian Federation. M.: Zertsalo, 1998. Page 51—54.
7. The comment to the Criminal code of the Russian Federation. M.: Verdict, 1996. Page 36.
8. *Kudryavtsev V.N.* General theory of qualification of crimes. 2nd prod., reslave. and дополн. M.: Юристь, 2004. Page 149.
9. Course of criminal law. General part. T.1. Page 312.
10. Course of criminal law General part. T. 1. The doctrine about a crime / Under the editorship of N.F. Kuznetsova and I.M. Tyazhkova. M.: IKD «Zertsalo-M», 2002. Page 297.
11. Course of criminal law. General part. T. 1. Page 318.
12. *Luneev V.V.* Subjective imputation. M.: Spark, 2000. Page 63.
13. *Nikiforov B.S.* Application of the general definition of intention to norms of Special part UK//the Soviet state and the right. 1966. No. 7. Page 117.
14. *Revin V.P., Safarov H.S.* Criminal law of the Republic of Tajikistan. Special part. Textbook. Dushanbe, 2011. Page 243.
15. *Traynin A.N.* The general doctrine about corpus delicti. M, 1957. Page 206.
- Criminal law. General part. The textbook / Under the editorship of N. I. Vetrov, Yu.I. Lyapunov. M.: New Lawyer, Knorus, 1997. Page 240.
16. Two principles — a personal responsibility and guilt are enshrined in UK RT in Art. 7 in difference from Art. 5 of the criminal code of Russian Federation
17. Criminal law. General part. The textbook / Under the editorship of N.I. Vetrov, Yu.I. Lyapunov. Page 243.
18. *Unterov V.A., Nekrasov A.P.* Features of the subjective party of the crimes against life committed in penal institutions // the Vector of science of the Tolyatti state university. 2011. Release 4. Page 391.
19. It should be noted that the Tajik legislator having entitled Art. 284 «Illegal transaction with precious metals, precious natural stones or pearls», nevertheless, in the note to this article, determining the amount of act speaks about illicit trafficking.
20. *Piontkovsky A.A.* The doctrine about a crime on the Soviet criminal law. M.: Gosyurizdat, 1961. Page 350.



Санфирова А.А., Волкова В.В. Трудовые споры в России: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. 87 с.

Раскрывается содержание дефиниций института трудовых споров в России. Материал излагается с учетом классификации трудовых споров, закрепленной в Трудовом кодексе РФ.

Для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (бакалавриат).



УДК 343.13
ББК 67.411

ЗНАЧЕНИЕ РАЗРАБОТКИ МЕХАНИЗМА ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ПРЕСТУПЛЕНИЕМ В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО УГОЛОВНОМУ ДЕЛУ

ДМИТРИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ ИВАНОВ,

заместитель начальника кафедры предварительного расследования ФГКОУ ВО

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

E-mail: ida_2008_79@mail.ru

Научная специальность 12.00.09 — уголовный процесс,

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В настоящей статье рассматривается вопрос разработки механизма возмещения вреда, причинённого преступлением, а также проблемы, выявленные в ходе практической деятельности органов предварительного расследования по применению уголовно-процессуального законодательства в указанном уголовно-процессуальном институте. Автором представлены элементы механизма возмещения вреда, причинённого преступлением, а также обоснован вывод о том, что в настоящее время существует острая необходимость разработки единого механизма возмещения вреда, причинённого преступлением на стадиях досудебного производства.

Ключевые слова: механизм возмещения вреда, имущественный вред, потерпевший, материальный ущерб, элементы механизма возмещения вреда, причиненного преступлением, органы предварительного расследования.

Annotation. This article discusses the problem of the need to develop a mechanism for compensation for damage caused to crime identified in the practical activities of the preliminary investigation on the application of criminal procedural legislation in this area of law enforcement. The author presents the elements of the mechanism of compensation for damage caused to crime and justified the conclusion that at present there is an urgent need for compensation for damage caused to crime bodies of the preliminary investigation on the pre-trial stage.

Keywords: redress mechanism, property damage, the victim, material damage elements mechanism of compensation for harm caused by the offense, the bodies of preliminary investigation.

Говоря о механизме возмещения вреда, причинённого преступлением, следует сказать, что любое уголовно-наказуемое деяние, являясь деянием общественно-опасным, посягающим на общественные отношения, всегда вызывает определенные отрицательные последствия и причиняет определенный вред.

Вопросы, связанные с установлением характера и размера вреда, причиненного преступлением, а также меры, предпринимаемые должностными лицами органов предварительного расследования, направленные на его возмещение представляют собой

отдельный институт в уголовном судопроизводстве Российской Федерации.

Анализируя конституционные основы государственно-правового устройства, следует отметить, что согласно диспозиции ст. 52 Конституции Российской Федерации¹ «права потерпевших от преступлений охраняются законом, государство обеспечивает им компенсацию причиненного ущерба». При этом законодатель понимает под возмещением ущерба не только непосредственное заглаживание вреда, но целый механизм деятельности органов государственной власти, связанный с установлением



степени, характера и размера вреда, причиненного преступлением, а также процессуальные средства и способы, с помощью которых обеспечивается его возмещение.

Говоря о масштабах причинения вреда в результате совершения преступных действий, следует обратиться к статистическим данным, из которых явно следует необходимость рассмотрения данных вопросов на самом высоком научном уровне. Так, в 2013 году установленная сумма причиненного имущественного вреда от преступлений, совершенных только в сфере экономики, по оконченным уголовным делам составила 80,2 млрд рублей. В обеспечение возмещения имущественного вреда наложен арест на имущество на сумму 31,1 млрд рублей; изъято имущества, денег, ценностей и добровольно погашено на сумму 26,9 млрд рублей².

Приведенные масштабные цифры отражают только имущественный вред, причиненный имуществу государства, юридических лиц и граждан, не говоря уже о других двух видах вреда — моральном и физическом, который также подлежит возмещению, согласно действующему законодательству. Какого-либо учета названных разновидностей вреда от преступлений просто не существует. Статистика здесь вообще не ведется по ряду причин.

Однако, такое положение дел явно не соответствует политике государства в целом, направленной на создание эффективной и целостной системы защиты прав и свобод лиц, потерпевших от преступлений (статья 2 Конституции Российской Федерации, статья 6 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации³) и соответственно максимальную компенсацию вреда, причиненного в результате совершения уголовно-наказуемых деяний.

Обеспечение возмещения вреда, причиненного преступлениями, кроме иных целей преследует цель исключить преступное обогащение правонарушителей. Эта мера регулирует совокупность уголовно-правовых, уголовно-процессуальных, гражданских и гражданско-процессуальных норм. Однако, в настоящее время эффективность этой деятельности остается низкой.

Вполне справедливо С.В. Бородин критикует А.К. Гаврилова, исключая его из числа функций предварительного следствия возмещение ущерба, причиненного преступлением⁴. Возможность обе-

спечения возмещения ущерба, причиненного преступлением, в последующих (судебных) стадиях уголовного процесса не может явиться основанием для исключения этой функции из перечня функций предварительного расследования. Не соглашаясь с данным суждением, следует сказать, что уголовное судопроизводство в целом и предварительное расследование в частности призваны не только обеспечить наказание виновного, но и не менее важным направлением их деятельности является возмещение вреда причиненного преступлением.

В тоже время, надо признать тот факт, что вопросы возмещения вреда всех трех указанных категорий в российском уголовном судопроизводстве одновременно в едином механизме до настоящего времени не изучены, и не разработан единый алгоритм его применения в практической деятельности органов предварительного расследования.

Анализируя содержание норм действующего уголовно-процессуального законодательства в части причинения вреда в результате совершения преступлений, автор приходит к выводу о том, что понятийный аппарат, связанный с исследуемой проблематикой весьма невелик. Так, в частности, такие важные определения как «имущественный вред», «вред деловой репутации», «физический вред» вообще отсутствуют в УПК РФ. Хотя речь о возмещении всех видов вреда потерпевшему является одной из задач уголовно-процессуального законодательства. Автор усматривает острую необходимость сформулировать все указанные понятия и предложить на законодательном уровне дополнить ими действующий уголовно-процессуальный закон.

В следственно-судебной практике неоднозначно решается вопрос и о понятиях имущественного вреда и материального ущерба, причиненного преступлениями. Следует отметить, что действующий УПК РФ использует термин «имущественный вред», при этом, не раскрывая его понятия. В тоже время, действующее уголовное законодательство использует разные термины («имущественный вред», «материальный ущерб», «последствия»), что приводит к неоднозначному пониманию и применению данных терминов в практической деятельности.

Отсутствие в уголовно-процессуальном и уголовном законах однозначных терминов и опреде-



лений, свидетельствующих о последовательной позиции законодателя в вопросе установления и возмещения вреда, причиненного преступлением является, по мнению автора, проблемой, нуждающейся в переосмыслении.

Следует также сказать, что в настоящее время существует огромное количество неразрешенных вопросов в области регламентации деятельности компетентных органов по установлению характера и размера вреда, причиненного преступлением. Не решены также вопросы, касающиеся различных видов его возмещения (в порядке гражданского иска, уголовно-процессуальной реституции, добровольного возмещения вреда). Несмотря на многочисленные попытки разрешить указанные вопросы, их дальнейшая проработка весьма актуальна и востребована временем.

Изучение закономерностей формирования нормативной базы по вопросам возмещения вреда, причиненного преступлениями, позволит использовать в последующей законотворческой деятельности опыт регулирования общественных отношений в данной сфере, а также выявить наиболее оптимальные направления совершенствования действующего законодательства.

Эффективность деятельности органов предварительного расследования зависит не только от наличия нормативных правовых актов, но и от процессуальных средств и способов, с помощью которых обеспечивается реальное возмещение причиненного преступлением вреда. В связи с этим особую значимость приобретают стадии возбуждения уголовного дела и предварительного расследования, где впервые реализуются права потерпевших на возмещение причиненного преступлением вреда, а гарантом соблюдения норм уголовно-процессуального права является следователь (дознатель).

Вопросами, связанными с установлением характера и размера вреда, причиненного преступлением, а также изучением процесса его возмещения в разное время занимались многие ученые-процессуалисты (С.А. Александров, Ф.Н. Багаутдинов, Т.Р. Галимов, А.С. Герасименко, А.В. Гриненко, В.Н. Григорьев, А.П. Гуляев, К.Ф. Гуценко, В.Г. Даев, В.В. Дубровин, С.П. Ефимичев, Ю.Н. Зверева, О.А. Зайцев, З.З. Зинатуллин, С.В. Колдин, Л.Н. Масленникова, Э.Э. Нагиева, В.Н. Осипкин, А.С. Подшибякин,

М.Р. Самитов, Н.Н. Сенин, С.Ю. Туров, Л.К. Трунов, Д.П. Чекулаев, М.А. Чельцов, З.Л. Шхагапсоев и др.)⁵.

Некоторыми авторами в частности, высказывались весьма четкие и обоснованные предложения по внесению изменений в отдельные нормы действующего уголовно-процессуального законодательства: например по дополнению УПК РФ специальной главой 18.1 «Возмещение причиненного преступлением вреда» (С.Ю. Туров)⁶; изменений и дополнений в уголовно-процессуальное законодательство, создающих заинтересованность в добровольном возмещении причиненного преступлением вреда со стороны гражданского ответчика (Р.Р. Сенин)⁷ и другие актуальные инновации. Однако, многие из них так и не нашли своего отражения на законодательном уровне, хотя были бы весьма обоснованы.

В связи с необходимостью разрешения данных вопросов следует обосновать и разработать теоретические положения, определяющие механизм возмещения вреда, причиненного в результате совершения уголовно-наказуемых деяний, разработать концепцию эффективной деятельности компетентных органов и должностных лиц по возмещению вреда, а также выработать на этой основе изменения и предложения в действующее уголовно-процессуальное законодательство.

В частности, составными элементами данного механизма, по мнению автора, могут быть:

- понятийный аппарат механизма возмещения вреда в досудебном производстве по уголовному делу;
- понятие материальных и нематериальных благ, подлежащих возмещению или иному заглаживанию, а также прозрачные и четкие критерии по их оценке в ходе производства предварительного расследования;
- роль участников уголовного судопроизводства в реализации механизма возмещения вреда, причиненного преступлением в досудебном производстве;
- порядок разрешения вопросов, возникающих в деятельности органов предварительного расследования по установлению вреда, причиненного преступлением на стадии возбуждения уголовного дела;



- способы разрешения проблемных вопросов, возникающих в деятельности органов предварительного расследования по установлению, оценке и возмещению вреда, при производстве процессуальных действий;
- порядок и условия применения мер уголовно-процессуального принуждения, направленных на компенсацию вреда, причиненного преступлением в ходе производства предварительного расследования;
- назначение и производство судебных экспертиз для установления степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека в целях его дальнейшего возмещения;
- порядок разрешения вопросов в деятельности следователя (дознателя) по возмещению вреда, причиненного преступлением на этапе окончания предварительного расследования;
- порядок возмещения вреда, причиненного преступлением в ходе принятия решения о направлении уголовного дела в суд;
- механизм возмещения вреда, причиненного преступлением, при принятии решения о прекращении уголовного дела (уголовного преследования);
- механизм осуществления ведомственного контроля и прокурорского надзора за деятельностью органов предварительного расследования по возмещению вреда, причиненного преступлением в ходе производства предварительного расследования;
- судебный контроль за деятельностью органов предварительного расследования по возмещению вреда, причиненного преступлением в ходе производства предварительного расследования.

На основании сказанного, автор убежден, что дальнейшая проработка данных вопросов должна найти место в отечественной уголовно-процессуальной науке. Исходя из вышеизложенного, в настоящее время существует острая необходимость разработки единого механизма возмещения вреда, причиненного преступлением органами предварительного расследования на стадиях досудебного производства.

Таким образом, автор убежден, что разработанный и внедренный в практическую деятель-

ность органов предварительного расследования, механизм возмещения вреда, как единый профильный инструмент должен способствовать совершенствованию процессуальной деятельности органов и должностных лиц, в компетенцию которых входят вопросы установления и возмещения вреда, причиненного преступлением.

Литература

1. *Бородин С.В.* Предисловие к книге Гаврилова А.К. Раскрытие преступлений на предварительном следствии (правовые и организационные вопросы). Волгоград, 1976. С. 4.
2. *Быков В.М., Колдин С.В.* Права потерпевшего по Уголовно-процессуальному кодексу РФ 2001 года // Следователь. 2002. № 10. С. 2—5.
3. *Герасименко А.С.* Возмещение вреда, причиненного преступлением, как институт уголовно-процессуального права. Дисс. ... канд. юрид. наук. Москва. 2008.
4. *Гриненко А.В.* Потерпевший должен иметь не меньше процессуальных прав, чем обвиняемый // Российская юстиция. 2002. № 9. С. 52.
5. *Демидов В.* Обеспечить положение потерпевшего реальными правами // Российская юстиция. 2003. № 11. С. 20—21.
6. *Колдин С.В.* Защита прав и законных интересов потерпевшего по УПК РФ: Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 8—9.
7. *Иванов Д.А., Крупенин Г.Р.* Возмещение вреда деловой репутации юридическим лицам, потерпевшим от преступлений // Российский следователь. № 24. 2008 г. С. 5—7.
8. *Сенин Н.Н.* Возмещение вреда, причиненного преступлением, в уголовном процессе: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Томск. 2004. С. 20—21.
9. *Тимошенко А.В.* Теоретические и практические вопросы гражданского иска в предварительном расследовании: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2001. С. 20.
10. *Марфицин П.Г.* Усмотрение следователя: Уголовно-процессуальный аспект: Дисс. ... док. юрид. наук. Москва. 2003. С. 246.
11. *Туров С.Ю.* Возмещение причиненного преступлением вреда как уголовно-процессуальная



функция: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск. 2013. С. 18—19.

12. Чекулаев Д.П. Потерпевший в уголовном судопроизводстве: доступ к правосудию и компенсация причиненного ущерба. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 71.

13. Шхагапсоев З.Л. Механизм правового регулирования охранительных отношений в уголовном судопроизводстве. Дисс. ... д-ра. юрид. наук. СПб. 2006. С. 7—8.

14. Яровикова Л.Н. Деловая репутация юридического лица // Юрист. 2001. № 3. С. 64—67.

причиненного преступлением, как институт уголовно-процессуального права. Дисс... канд...юрид...наук. Москва. 2008. С. 65; Гриненко А.В. Потерпевший должен иметь не меньше процессуальных прав, чем обвиняемый // Российская юстиция. 2002. № 9. С. 52; Демидов В. Обеспечить положение потерпевшего реальными правами // Российская юстиция. 2003. № 11. С. 20—21; Колдин С.В. Защита прав и законных интересов потерпевшего по УПК РФ: Дисс... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 8—9; Иванов Д.А., Крупенин Г.Р. Возмещение вреда деловой репутации юридическим лицам, потерпевшим от преступлений // Российский следователь. № 24. 2008 г. С. 5—7; Сенин Н.Н. Возмещение вреда, причиненного преступлением, в уголовном процессе: Автореф. дисс...канд. юрид. наук. Томск. 2004. С. 20—21; Тимошенко А.В. Теоретические и практические вопросы гражданского иска в предварительном расследовании: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2001. С. 20; Марфицин П.Г. Усмотрение следователя: Уголовно-процессуальный аспект Дисс... док. юрид. наук. М., 2003 С. 246; Туров С.Ю. Возмещение причиненного преступлением вреда как уголовно-процессуальная функция: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск. 2013. С. 18—19; Чекулаев Д.П. Потерпевший в уголовном судопроизводстве: доступ к правосудию и компенсация причиненного ущерба. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 71; Шхагапсоев З.Л. Механизм правового регулирования охранительных отношений в уголовном судопроизводстве. Дисс. ... доктора. юрид. наук. СПб. 2006. С. 7—8; Яровикова Л.Н. Деловая репутация юридического лица // Юрист. 2001. № 3. С. 64—67.

⁶ См.: Туров С.Ю. Там же. С. 15.

⁷ См.: Сенин Н.Н. Там же. С. 19.

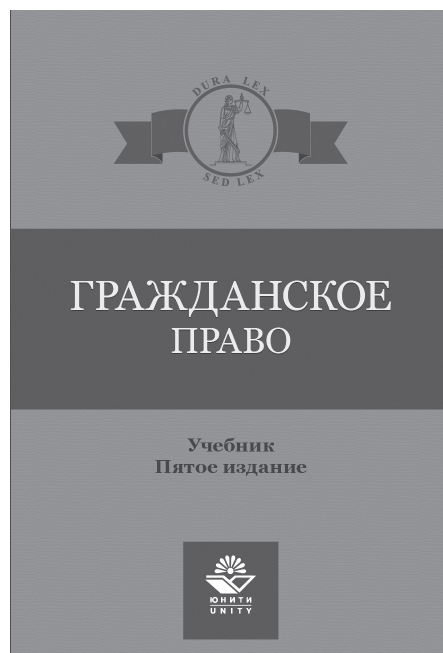
¹ Далее — Конституция РФ.

² Статистика приведена по данным Росстата (Федеральной службы государственной статистики), опубликованным на официальном сайте: <http://www.gks.ru/>

³ Далее — УПК РФ.

⁴ Бородин С.В. Предисловие к книге Гаврилова А.К. Раскрытие преступлений на предварительном следствии (правовые и организационные вопросы). Волгоград, 1976. С. 4.

⁵ См. например: Быков В.М., Колдин С.В. Права потерпевшего по Уголовно-процессуальному кодексу РФ 2001 года // Следователь. 2002. № 10. С. 2—5; Герасименко А.С. Возмещение вреда,



Гражданское право. 5-е изд., перераб. и доп. Учебник. Гриф МО РФ. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки. (Серия «Dura lex, sed lex»). Под ред. М.М. Рассолова, А.Н. Кузбагарова. Изд-во ЮНИТИ, 2016. 719 стр.

В пятом издании учебника рассмотрены основные положения гражданского права. Системно и последовательно изложены основные элементы курса «Гражданское право», раскрыто содержание центральных институтов гражданско-правовой науки, представлены современные классификации изучаемых понятий гражданского права как отрасли российского права.

Учебник состоит из пяти разделов: «Общие положения», «Право собственности и другие вещные права», «Право интеллектуальной собственности», «Обязательственное право», «Наследственное право».

Нормативные правовые акты приведены по состоянию на 1 июля 2015 г.

Для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов, практических работников и всех тех, кто интересуется вопросами гражданского права.



УДК 34
ББК 67

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И ЕГО РОЛЬ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ

ИВАН ИВАНОВИЧ КОТЛЯРОВ,

*доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры прав человека и международного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

E-mail: ikotlyarov@mail.ru

Научная специальность 12.00.10 — международное право; европейское право

ЮЛИЯ ВЛАДИМИРОВНА ПУЗЫРЕВА,

*кандидат юридических наук, доцент кафедры прав человека и международного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

E-mail: yuliya_dugina@mail.ru

Научная специальность 12.00.10 — международное право; европейское право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Статья посвящена анализу международных договоров, применяемых органами внутренних дел Российской Федерации в своей профессиональной деятельности по обеспечению прав человека, противодействию преступности, подготовке кадров для зарубежных государств и в других сферах.

Ключевые слова: международный договор, органы внутренних дел Российской Федерации, права человека, подготовка полицейских кадров, международная преступность, миротворческие операции, вооруженный конфликт.

Annotation. The article is devoted to the analysis of the international treaties applied by the internal affairs bodies of the Russian Federation in the context of the maintenance of human rights, countering of organized crime, personnel training for foreign countries and other spheres of their activity.

Keywords: international treaty, the internal affairs bodies of the Russian Federation, human rights, police personnel training, international organized crime, peacekeeping operation, armed conflict.

Среди ряда федеральных органов государственной власти, которые в круглосуточном режиме занимаются обеспечением прав и свобод человека и гражданина, следует выделить органы внутренних дел России (ОВД России). Их деятельность напрямую согласуется с конституционным положением о том, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2)». Однако признавая защиту прав и свобод человека и гражданина одной из приоритетных сфер своей профессиональной деятельности, ОВД России, тем не менее, не ограничиваются только ею. Такая деятельность имеет не только внутригосударственное, но и внешнеполитическое значение, а поэтому осуществляется,

наряду с законодательством России, также в соответствии с «...общеизвестными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации ...» (п. 4 Положения о МВД России¹), что в полной мере соответствует п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации². В обобщенном виде деятельность ОВД России весьма многогранна, охватывает многие сферы, которые следует рассмотреть подробнее.

1. Защита и обеспечение прав и свобод человека. Такого рода деятельность сводится к решению следующих основных задач:

а) обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противо-



действие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности;

б) обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России, а также социально-правовое обеспечение работников системы МВД России, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел, членов их семей, иных лиц, обеспечение которых возложено на МВД России³.

Безусловно, международно-правовые договоры в этой сфере составляют правовую основу выполнения указанных задач ввиду участия в них Российской Федерации. К примеру, в Уставе ООН 1945 г. содержится призыв к государствам «вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин и в равенство прав больших и малых наций...». В нем закрепляется принцип уважения прав и свобод человека, который достаточно широко развернут во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Международных пактах о правах человека 1966 г. и в других международно-правовых документах⁴, основные положения которых нашли отражение в Конституции России (ст. 17—56, 60—64).

Так, в Пакте об экономических, социальных и культурных правах государства-участники признали право каждого на справедливые и благоприятные условия труда, включая:

а) вознаграждение, обеспечивающее, как минимум, всем трудящимся:

- справедливую зарплату и равное вознаграждение за труд равной ценности без какого бы то ни было различия, причем, в частности, женщинам должны гарантироваться условия труда не хуже тех, которыми пользуются мужчины, с равной платой за равный труд;
- удовлетворительное существование для них и их семей в соответствии с постановлениями настоящего Пакта;

б) условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены;

в) *одинаковую для всех возможность продвижения в работе на соответствующие более высокие ступени исключительно на основа-*

нии трудового стажа и квалификации (курсив наш⁵);

д) отдых, досуг и разумное ограничение рабочего времени и оплачиваемый периодический отпуск, равно как и вознаграждение за праздничные дни (ст. 7).

Кроме того, Пакт обязывает государства обеспечить: семье, как естественной и основной ячейке общества, предоставление по возможности самой широкой охраны и помощи, в особенности при ее образовании, особую охрану матерям в течение разумного периода до и после родов, всем детям и подросткам без какой бы то ни было дискриминации по признаку семейного происхождения или по иному признаку (п. 1, 2, 3 ст. 10); «право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и *на непрерывное улучшение условий жизни...*» и *... «надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права...»* (п. 1 ст. 11 — курсив наш), «наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья» (п. 1 ст. 12), одинаковую доступность высшего образования «для всех на основе способностей каждого путем принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования» (ст. 13).

Международный пакт о гражданских и политических правах содержит обязательства государств — участников в пределах своей территории обеспечить всем лицам *право на*: пользование всеми гражданскими и политическими правами, равное для мужчин и женщин (ст. 3); жизнь, как неотъемлемое право каждого человека; выражение просьбы о помиловании или смягчении приговора (п. 1 и 4 соответственно ст. 6), свободу и личную неприкосновенность (п. 1 ст. 9), гуманное обращение и уважение достоинства лиц, лишенных свободы (п. 1 ст. 10), свободное передвижение и свободу выбора местожительства каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства в пределах этой территории; право покидать любую страну, включая свою собственную (п. 1 и 2 ст. 12) и др. Следует подчеркнуть, что перечисленные выше и многие другие права человека, закрепленные в Пактах, обеспечиваются как внутривнутригосударственным механизмом России, нашедшим отражение в законах и подзаконных актах России, так и между-



народными органами⁶: универсальными (например, в рамках ООН) и региональными (Совет Европы, ОБСЕ, СНГ) в соответствии с международным правом.

2. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью является реакцией мирового сообщества на все возрастающий рост численности преступлений в мире и их тяжкие последствия для государств.

В целом международное сотрудничество носит вспомогательный характер по отношению к внутригосударственным мерам борьбы с правонарушениями. Однако по отдельным делам или категориям преступлений (например, борьбе с терроризмом, незаконным оборотом наркотиков, нелегальной иммиграцией) оно зачастую играет решающую роль. В современных условиях актуальность сотрудничества в борьбе с преступностью обуславливается рядом причин: постоянным ростом международной преступности в наиболее опасных ее проявлениях (геноцид, преступления против человечности, военные преступления, агрессия; международный терроризм; незаконный оборот наркотиков; контрабанда оружия; торговля людьми и др.); изощренностью способов совершения преступлений, причем зачастую уровень технической оснащенности криминальных структур выше, чем правоохранительных органов; созданием по всему миру транснациональных сообществ и их «филиалов» с устойчивой организацией и высокой дисциплиной, не признающих границ и владеющих огромными финансовыми средствами⁷.

Правовую основу совместной деятельности государств и созданных ими международных организаций (международных судебных органов⁸) по противодействию преступности составляют многочисленные международные договоры, заключенные на универсальном⁹, региональном¹⁰ и двустороннем уровнях¹¹, а также приговоры трибуналов¹².

В настоящее время свыше 600 международных договоров Российской Федерации содержат положения, относящиеся к деятельности органов внутренних дел. При этом более четверти из них полностью или преимущественно посвящены регламентации вопросов, входящих в компетенцию органов внутренних дел (договоры о борьбе с отдельными видами преступлений, правовой помощи по уголовным

делам, о выдаче и др.)¹³. Весьма значительное место в борьбе с преступностью отводится международным организациям: универсальным (например, ООН), региональным (например, СНГ, ШОС).

В рамках ООН вопросы сотрудничества государств в борьбе с преступностью рассматриваются на сессиях Генеральной Ассамблеи ООН (далее ГА ООН); ими занимаются также Совет Безопасности, ЭКОСОС. В соответствии с резолюцией ГА ООН 1950 г. ООН наследовала функции Международной уголовной и пенитенциарной комиссии (МУПК). Борьба с преступностью является прежде всего задачей компетентных органов каждого государства¹⁴.

В Содружестве Независимых Государств на основании Решения Совета глав правительств СНГ от 24 сентября 1993 г. создано Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств — участников СНГ (далее — БКБОП). Работой БКБОП руководит Совет министров внутренних дел государств — участников Содружества Независимых Государств (далее — СМВД)¹⁵.

Отдельно следует сказать о международных полицейских организациях по борьбе с преступностью, с которыми сотрудничают ОВД России. Прежде всего речь идет об универсальной и наиболее значимой Международной организации уголовной полиции¹⁶ (Интерполе), действующей на основе Устава 1956 г. Интерпол создан в целях обеспечения широкого взаимодействия всех органов (учреждений) уголовной полиции в рамках существующего законодательства стран и в духе Всеобщей декларации прав человека, а также создания и развития учреждений, которые могут успешно способствовать предупреждению уголовной преступности (ст. 2 Устава).

Как отметил начальник Национального центрального бюро Интерпола МВД России¹⁷ А.В. Прокочук, — смысл нашего участия в международной полицейской организации очевиден — возможность найти и задержать подозреваемого в преступлении российского гражданина практически в любой точке планеты. И, разумеется, найти и передать иностранным коллегам разыскиваемых ими преступников. Благодаря Интерполу, резко возросли возможности



российских правоохранительных органов в розыске культурных и исторических ценностей, угнанных машин, пропавших без вести людей. По инициативе России в международный розыск по каналам Интерпола объявлено порядка 2 тысяч лиц. Совместными усилиями полицейских органов ежегодно по всему миру задерживаются до 5 тысяч преступников. Только в первой половине 2014 г. нам удалось вернуть в Россию для привлечения к уголовной ответственности более 20 преступников¹⁸.

Из региональных полицейских ведомств, с которыми ОВД России взаимодействуют¹⁹ в борьбе с преступностью, следует назвать Европол²⁰. Ведомство предназначено для оказания *практического содействия и информационной поддержки на европейском уровне мероприятиям полицейских органов государств*²¹ в области борьбы с международным терроризмом, транснациональной организованной преступностью, а также с *«другими тяжкими формами преступности»* международного характера: торговлей наркотиками, отмыванием денег и т.д. (всего 24 категории преступных деяний). Одной из форм международного сотрудничества ОВД России с полицейскими органами зарубежных государств является деятельность представителей МВД РФ при дипломатических представительствах России в иностранных государствах²². На них возлагаются следующие задачи: обеспечение взаимодействия с компетентными органами, проведение анализа законодательства государства пребывания в области борьбы с преступностью и представление результатов в МВД России и загранучреждение МИД России в государстве пребывания, участие в работе международных конференций, семинаров и др. мероприятий в рамках международного сотрудничества, участие в подготовке проектов международных договоров в области борьбы с преступностью, заключаемых Россией с государством пребывания и др.²³

В современных условиях бурно развивающегося научно-технического прогресса ОВД России имеют практические возможности, в соответствии с принципами и нормами международного космического права, использовать космические средства наблюдения для управления полицейскими патрулями²⁴, добывания доказательств по уголовным делам, обнаружения схронов оружия, опера-

тивно-розыскных целей и т.п.²⁵ Например, в научно-исследовательском центре «Охрана» МВД России разработан прибор «Магистраль», который с помощью спутника сразу же выдает сигнал о попытке врезания в трубопровод и указывает точное место²⁶.

3. Участие в вооруженных конфликтах. В современных условиях в связи с существованием значительных внешних угроз безопасности и внутренней стабильности России может быть востребован боевой потенциал ОВД России. В целях сохранения конституционного строя России, обеспечения законности и правопорядка сотрудники ОВД могут привлекаться для ведения борьбы с незаконными вооруженными формированиями на территории России. В случае агрессии против России, то есть возникновения международного вооруженного конфликта с ее участием, подразделения ОВД могут быть включены в состав Вооруженных Сил России (ст. 43 п. 3 Дополнительного протокола I 1977 г. к Женевским конвенциям о защите жертв войны 1949 г.) или вести вооруженную борьбу с противником в составе партизанских отрядов или ополчения²⁷. Сотрудники ОВД России, являясь в таком случае комбатантами (сражающимися), находятся под защитой принципов и норм международного гуманитарного права.

В том случае, когда сотрудники ОВД непосредственно не участвуют в военных действиях, то, являясь частью гражданского населения, они должны, в соответствии с международным правом и законодательством России, поддерживать правопорядок и обеспечивать права личности, включая беженцев и апатридов, оказывать помощь в розыске, производящемся членами разрозненных войной семей с целью их воссоединения, разыскивать пропавших без вести по сообщению противной стороны, а также лиц, совершивших серьезные нарушения норм международного гуманитарного права и, каково бы ни было их гражданство, предавать их своему суду²⁸. Кроме того, «...полицейские и другие власти, которые во время войны несут ответственность за покровительствуемых лиц (выделено нами), должны иметь текст конвенции и быть специально ознакомлены с ее положениями» (ст. 144 п. 2 Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны)²⁹. В военное время огромные массы людей — вынуж-



денных переселенцев и беженцев (пример тому — ситуация в современной Украине) — стремятся покинуть свое постоянное место проживания и искать убежище в других более безопасных регионах государства или за его пределами. В связи с этим перед ОВД России и др. правоохранительными органами встает задача обеспечения защиты их прав и законных интересов с учетом принципов и норм международного права³⁰.

4. Охрана дипломатических и консульских представительств, представительств иностранных государств и международных организаций на территории России. Международно — правовой основой указанной деятельности ОВД РФ являются принципы и нормы дипломатического и консульского права, международные обычаи. В соответствии с Венской конвенцией о дипломатических сношениях 1961 г.³¹ помещения дипломатического представительства неприкосновенны. Власти государства пребывания не могут вступать в эти помещения иначе, как с согласия главы представительства. *На государство пребывания возлагается специальная обязанность принимать все надлежащие меры для защиты помещений представительства от всякого вторжения или нанесения ущерба и для предотвращения всякого нарушения спокойствия представительства или оскорбления его достоинства* (курсив наш). Помещения представительства, предметы обстановки и другое находящееся в них имущество, а также его средства передвижения пользуются иммунитетом от обыска, реквизиции, ареста и исполнительных действий (ст. 22). Такой же неприкосновенностью пользуется частная резиденция дипломатического агента³². При прекращении дипломатических сношений между двумя государствами либо окончательного или временного отозвания представительства, государство пребывания должно уважать и охранять его помещения вместе с его имуществом и архивами (п. а) ст. 45). Аналогичные нормы содержатся в Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г.³³ (п. 1 а) ст. 27, ст. 31), а также Венской конвенции о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г. (ст. 23, 29)³⁴. В бытность СССР охрана дипломатических миссий иностранных государств приказом Народного комиссара внутренних дел СССР

от 25 апреля 1937 г. была возложена на службу, отвечающей за безопасность дипломатических представительств и консульств иностранных государств. 27 февраля 2012 г. приказом Министра внутренних дел Российской Федерации дата «25 апреля 1937 г.» была объявлена как День образования подразделений по охране дипломатических представительств и консульств иностранных государств системы МВД России³⁵. В Москве находится более 150 посольств. Всего дипломатических миссий — 277, учитывая, что большие государства имеют не только посольства и консульства, но и отдельные резиденции³⁶. Их охрана возложена на **полк полиции по охране дипломатических представительств и консульств иностранных государств ГУ МВД России по г. Москве**³⁷. Сегодня круг задач, возложенных на эти подразделения, значительно расширился. Они призваны не только обеспечивать неприкосновенность представительств и консульств, их защиту от противоправных посягательств, но и пресекать попытки совершения преступных, провокационных и иных действий, которые могут привести к осложнению межгосударственных отношений и другим нежелательным последствиям³⁸.

5. Подготовка полицейских кадров для зарубежных государств. В современных условиях усиливающейся активности государств в борьбе с преступностью международное взаимодействие в области подготовки полицейских кадров становится одним из перспективных направлений сотрудничества государств и их правоохранительных органов.

В деятельности ОВД России особое значение придается повышению профессионализма сотрудников полиции, а также интеграции их в мировое полицейское сообщество. В связи с этим обучение сотрудников правоохранительных органов зарубежных государств является одним из важнейших направлений деятельности МВД России³⁹. В соответствии с межправительственными договорами, межведомственными соглашениями МВД России и полицейскими ведомствами СНГ, а также др. государств в высших учебных заведениях системы МВД России осуществляется подготовка зарубежных полицейских кадров.

Так, например, Академия управления МВД Российской Федерации уже более четверти века являет-



ся головным образовательным учреждением системы МВД России, где накоплен достаточный опыт международного сотрудничества, причем не только в сфере подготовки полицейских управленческих кадров, но и в области научного обеспечения деятельности органов внутренних дел⁴⁰.

Кузницей подготовки полицейских кадров является Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя. 26 августа 2002 г. в Университете был образован факультет подготовки иностранных специалистов в целях обучения в соответствии с государственными стандартами на базе среднего (полного) общего образования для подготовки специалистов высшей квалификации по программе высшего профессионального образования. В настоящее время на факультете обучаются 226 иностранных слушателей из 10 стран — Азербайджанской Республики, Республики Беларусь, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан, Туркменистан, Республики Узбекистан, Республики Анголы, Социалистической Республики Вьетнам, Монголии, демократической Республики Конго⁴¹.

Международную известность в повышении квалификации специалистов, включая зарубежных полицейских, получил Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников (ВИПК) МВД Российской Федерации. За минувшие годы Институт не только сохранился как учебное заведение, но и приобрел статус одного из ведущих образовательных учреждений дополнительного профессионального образования МВД России. В Институте ежегодно проходят обучение около 8 тысяч человек, в их числе порядка 400 иностранных специалистов⁴². Подготовка иностранных специалистов осуществляется и в других образовательных учреждениях МВД России⁴³.

6. Участие в миротворческих операциях под эгидой ООН, ОБСЕ и др. региональных международных организаций. С юридической точки зрения Устав ООН не содержит норм, которые определяли бы порядок проведения операций по поддержанию мира (ОПМ, миротворческих операций). В то же время одной из целей ООН является поддержание международного мира и безопасности (п. 1 ст. 1 Устава ООН), реализация которой в силу сложившейся международной практики стала осуществляться путем проведения ОПМ⁴⁴ (для предупреждения

возникновения вооруженных конфликтов, их разрастания, прекращения огня, установления правопорядка в зоне конфликта, обеспечения защиты гражданского населения и др.) на основе резолюций Совета Безопасности ООН, определяющих их мандат.

Впервые вопрос участия в миротворческих операциях ООН представителей гражданской полиции от Российской Федерации возник в 1992 г., когда началось осуществление миротворческой операции на территории Югославии. Тогда в апреле 1992 г. в Югославию были командированы первые 14 сотрудников милиции, что открыло новую страницу в истории МВД России⁴⁵. В 1990-е годы количество сотрудников ОВД России, задействованных в миротворческих операциях ООН, не превышало четырех десятков человек. Россияне в составе миротворческих полицейских сил несли службу в Хорватии, Боснии и Герцеговине, Конго, Восточном Тиморе, Грузии, Либерии. Резкий рост числа российских полицейских миротворцев произошел в конце 1990-х — начале 2000-х гг., в связи с событиями в бывшей Югославии, когда сотрудники ОВД России были направлены в Косово в состав Международных Сил.

В настоящее время 18 сотрудников полиции участвуют в следующих миротворческих операциях ООН⁴⁶: Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити, Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго, Миссия Организации Объединенных Наций в Либерии, Миссия Организации Объединенных Наций в Республике Южный Судан, Миссия Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово⁴⁷.

Кроме миротворчества в рамках ООН сотрудники МВД России принимают участие в мероприятиях, направленных на поддержание международного мира и безопасности и в рамках других международных организаций. Так, в 2008 г. сотрудники МВД России были задействованы в трех миссиях Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе: 2 человека были направлены в Киргизию, по 1 человеку — в Косово и Македонию. Участие сотрудников ОВД в совместной миссии Европейского Союза (далее ЕС) на территории Боснии и Герцеговины — пример первого практического вза-



имодействия Российской Федерации и ЕС в области безопасности и обороны⁴⁸. Кроме того, российский воинский контингент и сотрудники полиции привлекались к участию в операциях в зонах грузино-абхазского конфликта в составе Коллективных сил по поддержанию мира (КСПМ) СНГ, грузино-осетинского конфликта в составе Смешанных сил по поддержанию мира (ССПМ), в Приднестровском регионе Республики Молдова в составе Совместных миротворческих сил (СМС).

7. Порядок и условия использования оружия.

Международными стандартами для органов по поддержанию правопорядка⁴⁹ определены обстоятельства, при которых разрешается использование огнестрельного оружия. При этом следует подчеркнуть, что оно может быть применено только в крайних случаях⁵⁰: в целях самообороны или защиты других лиц от неминуемой угрозы смерти или серьезного ранения; для предотвращения особо опасного преступления, влекущего за собой серьезную угрозу жизни; с целью ареста или предотвращения побега лица, представляющего такую опасность, и которое сопротивляется попыткам остановить угрозу. Преднамеренное применение силы со смертельным исходом может иметь место лишь тогда, когда оно абсолютно неизбежно для защиты человеческой жизни⁵¹.

В соответствии с Кодексом поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка «применение огнестрельного оружия считается крайней мерой. Необходимо прилагать все усилия к тому, чтобы исключить применение огнестрельного оружия, особенно против детей. Как правило, огнестрельное оружие не должно применяться, за исключением случаев, когда подозреваемый правонарушитель оказывает вооруженное сопротивление или иным образом ставит под угрозу жизнь других и когда другие меры, имеющие менее исключительный характер, недостаточны для обсуждения или задержания подозреваемого правонарушителя. О каждом случае применения огнестрельного оружия должно быть незамедлительно сообщено компетентным властям» (ст. 3 с)⁵². Данная норма нашла отражение в Федеральном законе РФ «О полиции», № 3-ФЗ от 07.02.2011 г., в который в июле 2015 г. внесены поправки, включая, в частности, «исчерпывающий перечень», когда сотрудник впра-

ве, в том числе в общественных местах, применить оружие⁵³.

В статье рассмотрены лишь некоторые направления и формы деятельности ОВД России, в основе которых лежат принципы и нормы международного права. Для более полного представления о масштабах задач, выполняемых ОВД России с учетом международного права, также важно отметить такие направления, как: обеспечение мероприятий гражданской обороны, повышение устойчивости работы ОВД в условиях военного времени и чрезвычайных ситуаций в мирное время, участие в выполнении мероприятий гражданской обороны⁵⁴; участие в организации территориальной обороны Российской Федерации, а также в совместных действиях с Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами по обеспечению обороны Российской Федерации⁵⁵; участие в заключении международных договоров⁵⁶; обеспечение безопасности дорожного движения и др.

Проведенный анализ позволяет констатировать, что, несмотря на адресованность норм международного права непосредственно государствам, сотрудники полиции, как органы исполнительной ветви власти, должны неуклонно соблюдать все международные обязательства, взятые на себя Российской Федерацией при исполнении ими своих служебных обязанностей в связи с реализацией возложенных действующим законодательством задач. Все это свидетельствует о необходимости распространения принципов и норм международного права среди сотрудников ОВД России, а также обуславливает актуальность преподавания дисциплины международного права в образовательных учреждениях системы МВД России.

¹ Положение о МВД России, утвержденное Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248. Далее — Положение о МВД России // Справочно-правовая система КонсультантПлюс. Электронная версия.

² Принципы и нормы международного права в деятельности сотрудников полиции // Правоохранительная и правозащитная деятельность в России и за рубежом на современном этапе: материалы ежегодной Международной научно-практической конференции / гл. ред. А.А. Галушкин: Москва: Мосинформбюро; Рязань: Издательство «Концепция», 2013. С. 280—284.

³ См. п.п. 3.3, 3.5 Положения о МВД России.

⁴ В обобщенном виде правовую основу защиты и обеспечения прав человека составляют: Конституция Российской Федерации и изданные в развитие ее положений законы и подзаконные



акты, Устав ООН 1945 г., Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г., Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. и Факультативные протоколы к нему, Конвенция о правах ребенка 1989 г. и Протоколы к ней, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания 1989 г. и многие другие договоры.

⁵ Выполнение этой нормы особо актуально и важно в силовых структурах нашего государства.

⁶ «Каждый вправе в соответствии с международными договорами обращаться в межгосударственные органы по защите прав человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты» (ст. 46 п. 3 Конституции России).

⁷ См. подробнее: Пузырев С.А. Роль подразделений финансовых разведок в борьбе с легализацией преступных доходов // Актуальные проблемы финансовой безопасности России: сборник научных трудов по материалам научно-практической конференции. Тамбов, 2015. С. 94—99.

⁸ Здесь речь ведется о создании по инициативе государств и при поддержке Организации Объединенных Наций органов международной уголовной юстиции с целями расследования и наказания лиц, виновных в совершении преступлений, посягающих на международный и мир и безопасность: Международный уголовный суд, Международный трибунал по бывшей Югославии, Международный трибунал по Руанде, Специальный суд по Сьерра-Леоне, специальный трибунал по Ливану и др.

⁹ Конвенция о физической защите ядерного материала 1980 г., Римская конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства 1988 г. и Протоколы к ней, Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 г., Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма 2001 г., Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма 2005 г. и многие другие договоры.

¹⁰ См., например, Шанхайскую конвенцию о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом 2001 г., Соглашение между государствами-членами ШОС о Региональной антитеррористической структуре (РАТС) 2002 г., Европейскую конвенцию о пресечении терроризма 1977 г., Конвенцию Совета Европы о предупреждении терроризма 2005 г.

¹¹ Например, Соглашение о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Республики Казахстан 2008 г., Соглашение о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Республики Союз Мьянма.

¹² Так, например, только Международным трибуналом по бывшей Югославии по состоянию на январь 2014 г. в отношении 74 лиц были вынесены приговоры. См.: Пузырева Ю.В. Международный трибунал по бывшей Югославии. «20 лет успеха?» // Московский журнал международного права. 2014. № 2. С. 23. За более, чем 20-летие работы Международного трибунала по Руанде в отношении 93 физических лиц было выдвинуто обвинение в совершении ими актов геноцида и других серьезных нарушений международного гуманитарного права в 1994 г.; в текущем процессе находятся 7 дел: 6 рассматриваются в судебной палате, 1 дополнительное апелляционное производство передано в «остаточный механизм». Key Figures of Cases // International Criminal Tribunal for Rwanda. URL: <http://www.unictr.org/en/cases/key-figures-cases> (дата обращения: 10.08.2015).

¹³ Международное сотрудничество в борьбе с преступностью: учебное пособие / Д.Д. Шалягин, Ю.В. Пузырева. М.: МВД

России, 2014. С. 23—25.

¹⁴ Подробнее см.: Скуратова А.Ю. Международно-правовые основы в борьбе с преступностью. Международное право. Т. 2. Учебник для академического бакалавриата под ред. А.Н. Вылегжанина. 3-е издание, переработанное и дополненное. М.: Юрайт, 2015. С. 153.

¹⁵ БКБОП является постоянно действующим органом, предназначенным для обеспечения эффективного взаимодействия министерств внутренних дел и госорганов государств — участников СНГ в борьбе с организованной преступностью, терроризмом, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ и иными опасными видами преступлений. См.: Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств — участников Содружества Независимых Государств (далее — БКБОП) // Исполнительный комитет СНГ. Официальный сайт // URL: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=13820> (дата обращения: 17.08.2015).

¹⁶ На сегодняшний день членами Интерпола являются 190 государств, включая Российскую Федерацию в качестве правопреемника СССР, который присоединился к этой организации в 1990 году. Численность государств представлена по состоянию на август 2015 г. См. подробнее: About INTERPOL // Официальный сайт Международной организации уголовной полиции. URL: <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Overview> (дата обращения: 16.08.2015).

¹⁷ См.: Приказ МВД России от 31 марта 2012 г. № 305 «Об утверждении Положения о Национальном центральном бюро Интерпола Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс. Электронная версия.

¹⁸ Кроме того, возможности Интерпола активно использовались для обеспечения безопасности крупных спортивных мероприятий, проходивших на территории нашей страны — Универсиады в Казани и Олимпийских зимних игр в Сочи. А на проходившем в Бразилии Чемпионате мира по футболу присутствовал уже представитель и российского Бюро. Бразильскими коллегами был сформирован Центр международного полицейского сотрудничества, к работе которого подключилась и российская сторона. Опыт, полученный при проведении этих игр, даст дополнительную возможность для выработки стратегических и практических решений для обеспечения безопасности Чемпионата мира по футболу 2018 г. в нашей стране. См. подробнее: А.В. Прокопчук. От Интерпола не сбежишь // Российская газета. 26.09.2014. URL: <http://www.rg.ru/2014/09/26/prokopchuk.html> (дата обращения: 16.08.2015).

¹⁹ 6 ноября 2003 г. в Риме было подписано Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией. Справочно-правовая система КонсультантПлюс. Электронная версия.

²⁰ Впервые идея о создании единой полицейской службы на территории Европейского Союза была закреплена еще в 1992 г. в Маастрихтском договоре, положившим начало существованию самого Евросоюза. С января 1994 г. служба существовала в ограниченном виде, как «Подразделение Европола по борьбе с незаконным оборотом наркотиков». В 1998 г. все страны-члены Евросоюза ратифицировали Конвенцию о Европоле и с 1 июля 1999 г. началась полноценная работа данной организации. В связи с изменениями в статусе самого ЕС, вступлением в силу в 2009 г. Лиссабонского договора 2007 г. современную правовую базу функционирования Европола составляет Решение Совета ЕС от 6 апреля 2009 г. «О создании Европейского полицейского ведомства (Европол)» // Международное сотрудничество в борьбе с преступностью. Указ. соч. С. 92.

²¹ В 2004 г. приказом МВД России № 859 в структуре НЦБ Интерпола МВД России был создан Российский национальный контактный пункт по взаимодействию с Европолом (РНКП), которому были поставлены задачи по обеспечению обмена информацией между компетентными органами Российской Феде-



рации, включая МВД России, и Европол, и выработке мер, направленных на усовершенствование механизма сотрудничества. См.: Взаимодействие с Европол // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: https://mvd.ru/mvd/structure1/Upravlenija/Nacionalnoe_centralnoe_bjuro_Interpola/Vzaimodejstvie_s_Evropolom (дата обращения: 16.08.2015).

²² Численность представителей МВД России за рубежом по состоянию на январь 2014 г. составляла 18 человек. См. подробнее: Представители МВД России за рубежом // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://mvd.ru/contacts/foreign> (дата обращения: 18.08.2015).

²³ См. подробнее: Указ Президента Российской Федерации от 27 августа 2007 г. № 1104 «О представителях Министерства внутренних дел Российской Федерации в иностранных государствах», а также Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 16 декабря 2009 г. № 975 «Об утверждении Инструкции о порядке направления и организации деятельности представителей Министерства внутренних дел Российской Федерации в иностранных государствах» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс. Электронная версия.

²⁴ Милицейскими патрулями будут управлять из космоса // Интернет-газета «Охрана.RU». URL: http://www.oxpaha.ru/safenews_19_54077 (дата обращения: 17.08.2015).

²⁵ Пространственное разрешение современных сенсоров невоенного назначения достигает десятков сантиметров, что позволяет решать задачи, выполнимые ранее только методами аэрофотосъемки или полевыми исследованиями.

²⁶ Кто защитит народ от газовых террористов // Аргументы и факты. 2007. № 26.

²⁷ Котляров И.И., Ходжабегова К.Л. Применение международного гуманитарного права внутренними войсками МВД и органами внутренних дел России // Вестник Московского университета МВД России. 2008. № 3. С. 17—23.

²⁸ См. ст. 26 Женевской конвенции от 12 августа 1949 г. о защите гражданского населения во время войны, ст. 33, 74 Дополнительного протокола I 1977 г.; ст. 49, 50, 129 и 146 п. 2 соответственно Женевских конвенций I, II, III и IV 1949 г.). В документе регионального значения - Декларации о полиции 1979 г., принятой Парламентской Ассамблеей Совета Европы (резолюция 690 (1979), на этот счет отмечается, что полицейский во время войны и вражеской оккупации должен продолжать выполнять свои задачи по защите граждан и собственности в интересах гражданского населения (т. е. когда он не является комбатантом – прим. наше), а также то, что положения IV Женевской конвенции от 12 августа 1949 г., касающиеся защиты гражданских лиц во время войны, распространяются на гражданскую полицию (С.п.2). См.: Резолюция № 690 (1979) Парламентской ассамблеи Совета Европы «Декларация о полиции» (Принята в г. Страсбурге 08.05.1979 на 31-ой сессии Парламентской ассамблеи Совета Европы) // Справочно-правовая система КонсультантПлюс. Электронная версия.

²⁹ См. подробнее: Международное гуманитарное право: Учебник / Отв. ред. д.ю.н., профессор А.Я. Капустин, д.ю.н., профессор И.И. Котляров. М.: Юрлитинформ, 2010. С. 72—104.

³⁰ В частности, в период международных вооруженных конфликтов беженцы и апатриды находятся под защитой Женевской конвенции IV (части I и III), Дополнительного протокола I (ст. 73) при всех обстоятельствах и без какого-либо неблагоприятного различия. В случае вооруженных конфликтов международного характера Женевские конвенции 1949 г. требуют от воюющих сторон относиться ко всем лицам, не принимающим непосредственного участия в военных действиях, гуманно, без всякой дискриминации (ст. 3, общая для Женевских конвенций 1949 г.). Дополнительный протокол II также содержит ряд положений о защите гражданского населения (ст. 13).

³¹ Вступила в силу 24 апреля 1964 г. Российская Федерация, как правопреемник СССР, является ее участницей, ратифициро-

вана 25 марта 1964 г. См.: Действующее международное право. В 3-х томах. Составители Колосов Ю.М. и Кривчикова Э.С. Т. 1. М.: МНИИП, 1996. С. 515, 517, 522—523.

³² Им является глава дипломатического представительства или члены персонала представительства, имеющие дипломатический ранг.

³³ См.: Действующее международное право. Указ. соч. С. 539, 540—541.

³⁴ «Международная организация универсального характера» означает Организацию Объединенных Наций, ее специализированные учреждения, Международное агентство по атомной энергии и любую аналогичную организацию, членский состав и ответственность которой носят широкий международный характер. Там же, С. 583, 591, 593.

³⁵ Полк полиции по охране дипломатических представительств и консульств иностранных государств // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: http://petrovka38.ru/guvdmvd/Struktura_Upravlenija/Podrazdelenija/Polk_policii_po_ohrane_diplomaticheskikh (дата обращения: 03.08.2015).

³⁶ Список руководителей дипломатических и консульских представительств зарубежных государств в России (по состоянию на апрель 2015 г.) // Официальный сайт Министерства иностранных дел России. URL: <http://www.mid.ru/spisok> (дата обращения: 10.08.2015).

³⁷ Дипломатические часовые // Ежедневная газета «Петровка 38». Номер 31 (9485) от 25 августа 2015 г. URL: <http://petrovka-38.com/arkhiv/item/diplomatichnye-chasovye> (дата обращения: 03.08.2015).

³⁸ Об актуальности обеспечения безопасности дипломатических представительств иностранных государств свидетельствуют, к сожалению, многие факты: так, 4 ноября 1979 г. радикально настроенные студенты-исламисты, называвшие себя «учениками Хомейни», под предлогом того, что дипломатическая миссия является «гнездом шпионажа и заговоров против Ирана», взяли штурмом здание посольства США, разоружили охрану и захватили в плен по разным оценкам от 66 до 90 человек и удерживали их 444 дня. См. подробнее: Захват посольства США в Тегеране 4 ноября 1979 года. Справка // Официальный сайт РИА Новости. URL: <http://ria.ru/world/20091104/191810271.html> (дата обращения: 03.08.2015); нападение в июне 2014 г. на посольство России в Киеве. См. подробнее: Их знают в лицо // Российская газета. 30.10.2014. URL: <http://www.rg.ru/2014/10/31/litso.html> (дата обращения: 04.08.2015).

³⁹ Обучение иностранных специалистов // Официальный сайт Всероссийского института повышения квалификации МВД России. URL: http://www.vipkmvd.ru/education_foreigners (дата обращения: 05.08.2015).

⁴⁰ См., например, Протокол о взаимодействии Академии управления МВД Российской Федерации и Академии полиции МВД Азербайджанской Республики 2003 г.; Протокол о взаимодействии Академии управления МВД Российской Федерации и Академии полиции Республики Армения в области подготовки кадров 2003 г.; Рабочую договоренность между ФГКОУ ВПО «Академия управления МВД России» и Европейским колледжем полиции» 2013 г. См.: Международные договоры и соглашения // Официальный сайт Академии МВД России. URL: <http://www.amvd.ru/D/node/199> (дата обращения: 05.08.2015).

⁴¹ Факультет подготовки иностранных специалистов Московского университета МВД России // Официальный сайт Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя. URL: <https://mosu.mvd.ru/document/3333808> (дата обращения: 05.08.2015).

⁴² За эти годы в Институте обучено более 180 000 сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы безопасности, Федеральной таможенной службы России, силовых структур стран Содружества Независимых Государств и дальнего зарубежья. См.: Добро пожаловать в ВИПК



МВД России // Официальный сайт Всероссийского института повышения квалификации МВД России. URL: <http://www.vipkmvd.ru/> (дата обращения: 05.08.2015 г.).

⁴³ Так, например, в Санкт-Петербургском университете МВД России на базе факультета подготовки иностранных специалистов осуществляется обучение по программам высшего образования по специальностям: «Юриспруденция», «Правовое обеспечение национальной безопасности», «Психология» сотрудников правоохранительных органов Азербайджанской Республики, Киргизской Республики, Республики Таджикистана, Республики Узбекистана, Монголии, Республики Гвинеи, Республики Гвинеи-Бисау, Республики Мали, Республики Чада, Республики Замбии, Республики Мозамбика. Иностранцы специалисты обучаются и в адъюнктуре на факультете подготовки научно-педагогических и научных кадров. См.: Подготовка иностранных специалистов // Официальный сайт Санкт-Петербургского университета МВД России. URL: https://univer.mvd.ru/upload/site125/megdunarodnoe_sotrudnichestvo/Podgotovka_inostrannykh_spetsialistov_sokraschennoe.pdf (дата обращения: 06.08.2015).

⁴⁴ Начало миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций было положено в 1948 г., когда Совет Безопасности санкционировал развертывание контингента военных наблюдателей ООН на Ближнем Востоке. Цель миссии состояла в наблюдении за выполнением Соглашения о перемирии между Израилем и соседними с ним арабскими странами. Впоследствии эта операция получила название Орган Организации Объединенных Наций по наблюдению за выполнением условий перемирия (ОНВУП). Вооруженные силы ООН по поддержанию мира на Кипре (ВСООНК), 1967 г. С тех пор ООН осуществила 69 операций по поддержанию мира, причем 56 — после 1988 г. За это время в операциях ООН приняли участие сотни тысяч военнослужащих, десятки тысяч полицейских (курсив наш) и др. персонала ООН из более чем 120 стран мира. См.: История миротворческих операций // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/ru/peacekeeping/operations/history.shtml> (дата обращения: 06.08.2015).

⁴⁵ Подробнее см.: Земсков Ю.В. Международно-правовые проблемы организации и деятельности российских полицейских наблюдателей в операциях ООН по поддержанию мира: Монография. М.: Московский университет МВД России, 2005. С. 5.

⁴⁶ В настоящее время участие сотрудников ОВД России в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности регламентируется п. 2 ст. 2 Федераль-

ного закона Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», а также п. 39 ст. 12 Положения о МВД России.

⁴⁷ Текущие миротворческие операции ООН // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/ru/peacekeeping/operations/current.shtml> (дата обращения: 10.08.2015).

⁴⁸ К 10-летию участия МВД России в миротворческих операциях ООН и ОБСЕ (справочная информация) // Официальный сайт Министерства иностранных дел. URL: <http://archive.mid.ru/nsdmo.nsf/8f29680344080938432569ea00361529/432569f10031eb9343256ba5002f0305?OpenDocument> (дата обращения: 10.08.2015); Миротворческая деятельность МВД России // Профессional. Популярно-правовой альманах МВД России. URL: <http://www.ormvd.ru/pubs/102/15490/> (дата обращения: 10.08.2015).

⁴⁹ URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training5Add1ru.pdf> (дата обращения: 10.08.2015).

⁵⁰ См. подробнее: Беликин В.В., Гриценко Л.Л., Косиковский А.П. Право сотрудников полиции на применение специальных средств и огнестрельного оружия // Специальные средства нелетального действия. 2012. URL: <http://e-edition.ru/katalog/neletal/files/assets/basic-html/page109.html> (дата обращения: 01.08.2015).

⁵¹ Международные стандарты для органов по поддержанию правопорядка. Карманное пособие по правам человека работникам полиции. Верховный комиссар ООН по правам человека. Центр по правам человека. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк, Женева, 1996. URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training5Add1ru.pdf> (дата обращения: 14.08.2015).

⁵² Принят резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г. // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/code_of_conduct.shtml (дата обращения: 14.08.2015).

⁵³ ВГосдуме разъяснили предложение разрешить полиции применять оружие в общественных местах // Интерфакс. 02.07.2015. URL: <http://www.interfax.ru/russia/451190> (дата обращения: 03.07.2015).

⁵⁴ Положение о МВД России, п. 36.

⁵⁵ Там же, п. 37.

⁵⁶ Приказ МВД РФ от 05.01.2007 г. № 6 (ред. от 23.07.2007 г.) «Об утверждении Наставления по организации правовой работы в системе МВД России» // Справочно-правовая система Консультант Плюс. Электронная версия.



Правовое положение полиции МВД России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [С.Ю. Анохина и др.]; под ред. Ф.П. Васильева. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. 815 с.

Цель учебника — ознакомить читателя с деятельностью полиции по вопросам организации обеспечения общественного порядка (ООП) и безопасности в современных условиях.

Рассмотрены правовое положение полиции и участие подразделений полиции в ООП, а также отдельные направления деятельности ряда подразделений полиции.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов, а также для должностных лиц местных органов власти и иных правоохранительных органов.



УДК 34.06
ББК 74.04

**ОСОБЕННОСТИ ПРЕПОДАВАНИЯ
ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНОЙ
ПРАКТИКО-ОРИЕНТИРОВАННОЙ
УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ
«ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОПЕРАТИВНОГО СОТРУДНИКА
УГОЛОВНОГО РОЗЫСКА В ХОДЕ ДОСУДЕБНОГО
ПРОИЗВОДСТВА ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ»
В МОСКОВСКОМ УНИВЕРСИТЕТЕ
МВД РОССИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ**

ДМИТРИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ ИВАНОВ,

Заместитель начальника кафедры предварительного расследования

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

Научная специальность 12.00.09 — уголовный процесс

E-mail: ida_2008_79@mail.ru

КОНСТАНТИН АЛЕКСЕЕВИЧ СЕРМЯГИН,

Старший преподаватель кафедры оперативно-розыскной деятельности

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

Научная специальность 12.00.12 — криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность

E-mail: k3352419@yandex.ru

АНТОН ВАЛЕРЬЕВИЧ ПОПЕНКОВ,

Преподаватель кафедры предварительного расследования

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность 12.00.09 — уголовный процесс

E-mail: popen2009@yandex.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В статье анализируется опыт преподавания в Московском университете МВД России имени В.Я. Кикотя экспериментальной практико-ориентированной учебной дисциплины «Деятельность оперативного сотрудника уголовного розыска в ходе досудебного производства по уголовным делам».

Ключевые слова: обучение, учебный план, учебная дисциплина, практика, экзамен, учения, навыки.

Annotation. The article analyzes the experience of teaching in Moscow University of the MIA of Russia of a name of V.Ja. Kikot experimental Noah the practice-oriented academic discipline of «operational Activities of the employee of criminal investigation Department during pre-judicial manufacture on criminal cases».

Kywords: education, curriculum, academic discipline, practice, exam, exercises, skills.

Процесс формирования прогрессивного правового демократического государства и гражданского общества предъявляет исключительные требования к системе государственной власти, системе безопасности, правоохранительным органам, в том числе и к органам внутренних дел, стоящем на переднем крае борьбы с преступностью.



Как показывает практика, решить задачу по повышению эффективности борьбы с преступностью только путем совершенствования правовых мер противодействия преступности оказывается недостаточным¹. В современных условиях деятельности органов внутренних дел основной упор необходимо делать на качественную подготовку высококвалифицированных кадров, отвечающих современным требованиям по уровню профессиональной подготовки и развитию профессионально-значимых качеств.

В новых образовательных стандартах третьего поколения, призванных сформировать у обучающихся не только определенные знания, умения и навыки, но и соответствующие профессиональные компетенции, ярко прослеживается задача по усилению практической направленности обучения². Мы целиком и полностью согласны с мнением Любана В.Г. и Парамонова И.М. о том, что интеграция между теорией и практикой должна быть значительно большей, нежели та, которую мы имеем сегодня при преподавании курсов уголовного процесса, криминалистики, оперативно-розыскной деятельности, а также других специальных дисциплин³.

В связи с этим в 2013—2014 учебном году в учебный план Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя впервые была введена новая практико-ориентированная учебная дисциплина «Деятельность оперативного сотрудника уголовного розыска в ходе досудебного производства по уголовным делам», предназначенная для курсантов 4-го курса факультета подготовки оперативных сотрудников полиции, обучающихся по специальности 031001.65 — «Правоохранительная деятельность».

Целью изучения данной дисциплины является формирование у курсантов умений по использованию полученных знаний о деятельности оперуполномоченных уголовного розыска в составе следственно-оперативной группы; знаний о формах взаимодействия следователя с оперуполномоченным в ходе производства расследования уголовного дела; знаний о порядке производства дознания.

Достижению поставленной цели способствует решение следующих задач:

- обеспечить усвоение курсантами системы знаний в области осуществления предварительного следствия по уголовным делам;
- сформировать навыки и умения курсантов действовать в составе следственно-оперативной группы;
- развивать у курсантов навыки представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд;
- обеспечить усвоение курсантами значимости использования результатов оперативно-розыскной деятельности в уголовном судопроизводстве в условиях смоделированных ситуаций совершения преступления, максимально приближенных к реальным событиям.

Дисциплина «Деятельность оперативного сотрудника уголовного розыска в ходе досудебного производства по уголовным делам» преподается на основании рабочей учебной программы, которая была обсуждена и одобрена на заседаниях кафедр предварительного расследования и оперативно-розыскной деятельности и утверждена начальником Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя.

В соответствии с рабочим учебным планом на изучение дисциплины «Деятельность оперативного сотрудника уголовного розыска в ходе досудебного производства по уголовным делам» отводится 144 учебных часа, в том числе 80 часов — аудиторные занятия и 64 часа — на самостоятельную работу курсантов. В рамках изучения дисциплины курсанты готовят два практикума⁴.

Каждый из практикумов составляется персонально курсантом по разным учебным фабулам совершенного уголовно-наказуемого деяния: первая фабула — кража из помещения, вторая — грабеж с проникновением в помещение; третья — разбой с проникновением в помещение.

Занятия по учебной дисциплине «Деятельность оперативного сотрудника уголовного розыска в ходе досудебного производства по уголовным делам» проводятся совместно преподавателями кафедры предварительного расследования и кафедры оперативно-розыскной деятельности (по два преподавателя от каждой из кафедр в каждом учебном взводе). Для проведения занятий разработаны и утверждены



методические рекомендации по проведению практических занятий, учений и организации самостоятельной работы для курсантов⁵.

Итоговая форма контроля по преподаваемой дисциплине впервые предусматривает проведение экзамена в форме учений.

Опыт проведения межвузовского оперативно-тактического учения «Вулкан» был положен в основу организации приема экзамена по данной дисциплине. В частности, на основе имеющихся фабул по учениям были разработаны новые фабулы с уклоном на имеющихся в Университете комплексный криминалистический полигон учебно-лекционного корпуса № 2, переработаны критерии оценки и оценочные листы.

Для проведения экзамена в форме учений задействуются 8 преподавателей (4 преподавателя кафедры предварительного расследования и 4 преподавателя кафедры оперативно-розыскной деятельности).

Экзамен в форме учений состоит из двух частей:

Первая часть экзамена проводится в аудитории и заключается в проверке теоретических знаний курсантов, полученных в результате изучения данной дисциплины при ответе на теоретический вопрос билета.

Для достижения вышеуказанных целей из числа профессорско-преподавательского состава, задействованного в приеме экзамена, создаются четыре комиссии, состоящие каждая из одного преподавателя кафедры предварительного расследования и одного преподавателя кафедры оперативно-розыскной деятельности.

В начале экзамена все курсанты получают экзаменационный билет и затем расходятся по комиссиям, где осуществляют подготовку и ответ на теоретический вопрос экзаменационного билета.

Время, отведенное на первую часть экзамена, составляет примерно 90 минут.

После сдачи теоретической части экзамена все курсанты собираются в аудитории, где председатель экзаменационной комиссии разделяет учебный взвод на две подгруппы, из которых первая часть первой подгруппы идет сдавать вторую часть экзамена на комплексный криминалистический полигон учебно-лекционного корпуса № 2,

а вторая часть первой подгруппы в отведенные аудитории.

Вторая часть экзамена заключается в проверке практических навыков и умений, полученных курсантами в результате изучения данной дисциплины при работе на месте происшествия по прилагаемым вводным.

Для достижения вышеуказанных целей на комплексном криминалистическом полигоне учебно-лекционного корпуса № 2 организуются четыре рабочих места имитирующие обстановку места происшествия.

По результатам работы на месте происшествия каждый курсант составляет **протокол осмотра места происшествия**, который сдается для проверки и оценки преподавателю кафедры предварительного расследования, находящемуся на каждом из рабочих мест.

После осуществления осмотра места происшествия курсанты выдвигаются в четыре, отведенные для проведения экзамена, аудитории для отработки второй части практического задания (опроса «заявителя»), где в роли «заявителя» выступают преподаватели кафедры оперативно-розыскной деятельности.

По результатам опроса «заявителя» о разбойном нападении (краже, грабеже), каждый курсант составляют следующие документы:

- **протокол устного заявления с регистрацией его в Книге учета сообщений о преступлениях;**
- **объяснение заявителя.**

После составления вышеназванные документы сдаются для проверки и оценки преподавателю кафедры оперативно-розыскной деятельности, находящемуся на каждом из рабочих мест. Оценка выставляется отдельно за каждый документ.

В целях единого подхода преподавателями к оценке, составляемых курсантами процессуальных документов, разработаны критерии оценки по каждому документу.

Прием второй части экзамена у оставшейся подгруппы учебного взвода осуществляется в аналогичном порядке.

После окончания экзамена, преподаватели участвующие в проведении экзамена коллегиально вы-



ставляют каждому курсанту итоговую оценку, которая складывается из:

- 1) оценки, полученной курсантом за ответ на теоретический вопрос билета;
- 2) оценки, полученной курсантом за составление протокола осмотра места происшествия;
- 3) оценки, полученной курсантом за составление протокола устного заявления;
- 4) оценки, полученной курсантом за составление объяснения заявителя.

Двухлетний опыт преподавания учебной дисциплины «Деятельность оперативного сотрудника уголовного розыска в ходе досудебного производства по уголовным делам» в Московском Университете МВД России имени В.Я. Кикотя позволил возможным сделать ряд выводов и предложений:

Дисциплина «Деятельность оперативного сотрудника уголовного розыска в ходе досудебного производства по уголовным делам» показала себя весьма востребованной для данной категории курсантов, учитывая специфику их будущей деятельности, так как нацеливает их не только на раскрытие преступления, но и показывает дальнейший процесс расследования выявленного уголовно-наказуемого деяния, раскрывает основы взаимодействия между оперативным сотрудником и лицом, производящим предварительное расследование.

Через призму деятельности следователя (дознавателя) курсанты — будущие сотрудники уголовного розыска воспринимают детально большой массив процессуальных документов (протоколы, поручения, постановления и т.п.) которых до изучения данной дисциплины они в принципе не могли знать и тем более видеть наглядно в ходе их составления.

В ходе изучения дисциплины «Деятельность оперативного сотрудника уголовного розыска в ходе досудебного производства по уголовным делам» курсанты факультета подготовки оперативных сотрудников полиции приобретают навыки производства отдельных следственных действий, которые в последующем им придется проводить самостоятельно при работе в оперативных подразделениях⁶. Следует также отметить, что ранее курсанты факультета подготовки оперативных сотрудников полиции в рамках других дисциплин

не изучали особенности производства дознания и предварительного следствия по уголовным делам.

Принимая во внимание, что на практике наряду со следователем (дознавателем) и оперативным сотрудником, в процессе раскрытия преступлений принимает непосредственное участие и участковый уполномоченный полиции. Считаю целесообразным и необходимым внести предложения в Учебный план Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя о введении учебной дисциплины «Деятельность участкового уполномоченного полиции в ходе досудебного производства по уголовным делам» на факультете подготовки сотрудников полиции по охране общественного порядка⁷.

Литература

1. Об образовании в Российской Федерации: федер. закон Росс. Федерации от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21 декабря 2012 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26 декабря 2012 г. // Рос. газ. 2012. 31 декабря.
2. Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки (специальности) 031001 Правоохранительная деятельность (квалификация (степень) «специалист»): приказ Минобрнауки РФ от 14.01.2011 № 20: зарегистрирован в Минюсте РФ 11 апреля 2011 г. № 20457. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти № 23. 2011. 6 июня.
3. Деятельность оперативного сотрудника уголовного розыска в ходе досудебного производства по уголовным делам для направления подготовки (специальности) 031001.65 — Правоохранительная деятельность. Квалификация (степень) выпускника — специалист: рабочая учебная программа по дисциплине / М.: МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. 2014.
4. Есина А.С., Сермягин К.А., Хмелев С.А. Деятельность оперативного сотрудника уголовного розыска в ходе досудебного производства по уголовным делам: метод. рекомендации для про-



ведения практических занятий и организации самостоятельной работы для курсантов ФПОСП. / М.: МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. 2014. С. 22.

5. Любан В.Г., Сермягин К.А. Вопросы совершенствования правовой сферы в борьбе с криминальным автобизнесом // Вестник Московского Университета МВД России. 2011. № 6. С. 241—245.

6. Любан В.Г., Парамонов И.М. Актуальные вопросы усиления практической направленности обучения на факультете подготовки оперативных сотрудников полиции Московского университета МВД России // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 11. С. 176—178.

References

1. Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii: feder. zakon Ross. Federacii ot 29.12.2012 g. № 273-FZ: prinjat Gos. Dumoj Feder. Sobr. Ros. Federacii 21 dekabrja 2012 g.: odobr. Sovetom Federacii Feder. Sobr. Ros. Federacii 26 dekabrja 2012 g. // Ros. gaz. 2012. 31 dekabrja.

2. Ob utverzhenii i vvedenii v dejstvie federal'nogo gosudarstvennogo obrazovatel'nogo standarta vysshego professional'nogo obrazovanija po napravleniju podgotovki (special'nosti) 031001 Pravoohranitel'naja dejatel'nost' (kvalifikacija (stepen') «specialist»): prikaz Minobrnauki RF ot 14.01.2011 № 20: zaregistririvan v Minjuste RF 11 aprelja 2011 g. № 20457. // Bjulleten' normativnyh aktov federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti № 23. 2011. 6 ijunja.

3. Dejatel'nost' operativnogo sotrudnika ugolovnogo rozyska v hode dosudebnogo proizvodstva po ugovolnym delam dlja napravlenija podgotovki (special'nosti) 031001.65 — Pravoohranitel'naja dejatel'nost'. Kvalifikacija (stepen') vypusknika specialist: rabochaja uchebnaja programma po discipline / М.: МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. 2014.

4. Esina A.S., Sermjagin K.A., Hmelev S.A. Dejatel'nost' operativnogo sotrudnika ugolovnogo rozyska v hode dosudebnogo proizvodstva po ugovolnym delam: metod. rekomendacii dlja provedenija praktičeskijh zanjatij i organizacii samostojatel'noj raboty dlja kursantov FPOSP. /

М.: МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. 2014. С. 22.

5. Ljuban V.G., Sermjagin K.A. Voprosy sovershenstvovanija pravovoj sfery v bor'be s kriminal'nym avtobiznesom // Vestnik Moskovskogo Universiteta MVD Rossii. 2011. № 6. S. 241—245.

6. Ljuban V.G., Paramonov I.M. Aktual'nye voprosy usilenija praktičeskoj napravlenosti obuchenija na fakul'tete podgotovki operativnyh sotrudnikov policii Moskovskogo universiteta MVD Rossii // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2014. № 11. S. 176—178.

¹ Любан В.Г., Сермягин К.А. Вопросы совершенствования правовой сферы в борьбе с криминальным автобизнесом // Вестник Московского Университета МВД России. 2011. № 6. С. 241—245.

² Об образовании в Российской Федерации: федер. закон Росс. Федерации от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21 декабря 2012 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26 декабря 2012 г. // Рос. газ. 2012. 31 декабря; Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки (специальности) 031001 Правоохранительная деятельность (квалификация (степень) «специалист»): приказ Минобрнауки РФ от 14.01.2011 № 20: зарегистрирован в Минюсте РФ 11 апреля 2011 г. № 20457 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти № 23. 2011. 6 июня.

³ Любан В.Г., Парамонов И.М. Актуальные вопросы усиления практической направленности обучения на факультете подготовки оперативных сотрудников полиции Московского университета МВД России // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 11. С. 176—178.

⁴ Деятельность оперативного сотрудника уголовного розыска в ходе досудебного производства по уголовным делам для направления подготовки (специальности) 031001.65 — Правоохранительная деятельность. Квалификация (степень) выпускника — специалист: рабочая учебная программа по дисциплине / М.: МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. 2014. С. 7.

⁵ Esina A.S., Sermjagin K.A., Hmelev S.A. Деятельность оперативного сотрудника уголовного розыска в ходе досудебного производства по уголовным делам: метод. рекомендации для проведения практических занятий и организации самостоятельной работы для курсантов ФПОСП. / М.: МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. 2014. С. 22.

⁶ Как показал выборочный опрос оперативных сотрудников полиции, направленных на повышение квалификации в МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, более 60% обысков и порядка 90% выемок оперативные сотрудники проводят самостоятельно исполняя соответствующее поручение следователя (дознателя).

⁷ Данное предложение было рассмотрено и одобрено на научно-методического семинаре «Внедрение форм и методов преподавания факультативной учебной дисциплины «Комплексная профессионально-прикладная подготовка» в дисциплины специализаций» проходившем 20 ноября 2014 в Московском университете МВД России имени В.Я. Кикотя.



УДК 34

ББК 67

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПРЕСТУПЛЕНИЯМ В СФЕРЕ НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА НАРКОТИКОВ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ИНТЕРПОЛА

НИКОЛАЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ КУЗЬМИН,*кандидат юридических наук, доцент,**начальник кафедры ОРД и СТ Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя***ЯНА НИКОЛАЕВНА ЧИКОВА,***кандидат юридических наук,**заместитель начальника кафедры ОРД и СТ Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя***ИВАН АЛЕКСАНДРОВИЧ ЗАВЬЯЛОВ,***заместитель начальника кафедры ОРД и СТ Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя**Научная специальность 12.00.12 — криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность**E-mail: ord1978@mail.ru**Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН*

Аннотация. Рассмотрена сложившаяся в России наркоситуация, современное состояние противодействия органов внутренних дел незаконному обороту наркотиков, возможности Международной организации уголовной полиции — Интерпола в противодействии преступности, в общем и наркопреступности в частности.

Ключевые слова: незаконный оборот наркотиков, наркопреступность, Интерпол, органы внутренних дел.

Annotation. The drug situation in Russia, the current state of counteraction of internal Affairs bodies drug trafficking, the international organization of criminal polition of Interpol in combating crime in General and drug trafficking in particular.

Keywords: drug trafficking, Interpol, drug trafficking, the bodies of internal Affairs.

Наркоситуация в нашей стране несмотря на предпринимаемые государством усилия продолжает оставаться крайне сложной. Анализ криминальной обстановки в стране свидетельствует о качественно-количественных и структурных изменениях современной преступности в сфере наркобизнеса. Так, в 2011 году было зарегистрировано — 215 214, в 2012 — 218 974, 2013 — 231 462, в 2014 — 254 730 преступлений, связанных с распространением наркотиков, причем 64,2% из которых было выявлено органами внутренних дел¹.

По данным министерства здравоохранения и социального развития, уровень немедицинского потребления наркотиков в нашей стране с 1996 года вырос в 20 раз. Сейчас в России насчитывается 550 тысяч официально зарегистрированных потре-

бителей наркотиков. В действительности эта цифра еще больше².

Продолжается экспансия наркотиков опийной группы. По оценкам авторов доклада глобальной комиссии Организации Объединенных Наций (далее — ООН) по антинаркотической политике, с 1998 по 2008 год мировое потребление нелегальных опиатов возросло на 35%, кокаина — на 28% и марихуаны — на 8,5%. Не является исключением и Россия. По данным ФСКН, в настоящее время количество наркозависимых составляет от 2 до 2,5 млн человек в возрасте от 18 до 35 лет. Ежегодно 80 тыс. человек впервые пробуют наркотики, а 30 тыс. — погибают³.

По-прежнему по объему изъятий наркотических средств и распространенности доминируют наркотики растительного происхождения. Четы-



ре пятых этой массы составляют производимые из конопли наркотические средства каннабисной группы.

С созданием Таможенного союза создались предпосылки для расширения контрабанды наркотиков центрально-азиатского происхождения в Российскую Федерацию. В 2014 году органами внутренних дел выявлено 1 345 преступлений, предусмотренных ст. 229.1 УК РФ (контрабанда наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров)⁴.

При этом в последние годы наглядно прослеживается тенденция к сокращению объемов поставок опиума и, как следствие, уменьшению доли этого наркотика в российском незаконном обороте, его замещению афганским героином.

Значительная часть героина стала оседать на наркорынке приграничных субъектов России. Наша страна все больше вовлекается в незаконный оборот кокаина. Среди всего спектра наркотиков нелегального рынка, кокаин является одним из распространенных и высокодоходных препаратов в мире. В этом плане Россия повторяет путь уже пройденный ранее другими европейскими государствами.

Общая масса наркотических средств, изъятых правоохранительными органами Российской Федерации из незаконного оборота в 2014 году, составила 21,3 т., что на 1,4% меньше, чем за 2013 год. При этом рост изъятий героина составил 43,5% (до 2,4 т.), синтетических наркотиков — 133% (до 2,6 т.), снижение изъятий каннабиноидов составило 10,9% (до 15,5 т.)⁵.

При этом анализ наркоситуации, основанный на поступающей информации, позволяет предполагать, что в настоящее время российские организованные преступные группы полностью интегрированы в качестве полноправных участников в систему международного кокаинового наркотрафика, «погода» в котором делается латиноамериканскими наркокартелями.

Ярко выраженной тенденцией является замещение высококонцентрированных наркотических средств (например, героина) синтетическими психоактивными веществами и наркосодержащими лекарственными препаратами, имеющими более низкую стоимость. При этом география распространения указанных наркотических средств постоянно

расширяется, а их доля в общей структуре потребления постоянно увеличивается.

Особую тревогу вызывает стремление наркодельцов к налаживанию нелегального производства синтетических наркотиков, таких как амфетамин и метамфетамин, в условиях подпольных лабораторий.

Одним из шагов, направленных на частичное ослабление напряженности сложившейся ситуации, стала разработка при активном участии МВД России проекта постановления Правительства Российской Федерации, позволяющего директору ФСКН принимать решение о временном приостановлении оборота веществ, в отношении которых законодательством Российской Федерации не установлены ограничения и запреты, но обладающих схожим с наркотическими средствами или психотропными веществами воздействием на организм человека.

Значимое влияние на наркоситуацию в России оказывают миграционные процессы. Риск поступления наркотиков возрастает по мере увеличивающегося притока в страну иностранных граждан, в том числе из наркоопасных регионов, и их неконтролируемого перемещения по российской территории. По экспертным оценкам количество мигрантов из Центральной Азии, проживающих в России достигает от 10 до 15% трудоспособного населения, так как они зачастую находятся в стране нелегально, без регистрации, пополняя ряды перевозчиков и распространителей наркотиков.

В распространении опиатов и каннабиноидов активное участие принимают представители таджикских, узбекских, азербайджанских и цыганских преступных группировок, имеющие устойчивые родственные и деловые связи в среднеазиатских государствах и Закавказье.

В настоящее время в сбыте синтетических наркотиков лидирующее положение завоевывают представители китайской диаспоры.

На фоне сложившейся ситуации органы внутренних дел Российской Федерации продолжают вносить существенный вклад в борьбу с незаконным оборотом наркотиков. Так, в январе-августе 2015 года органами внутренних дел выявлено 105,3 тыс. преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков⁶.



Крупнейшим событием в сфере реализации государственной антинаркотической политики, направленной на предупреждение и борьбу с наркотизацией и связанной с нею преступностью стала разработка и утверждение Указом Президента Российской Федерации № 690 от 9 июня 2010 г. (ред. от 01.07.2014) Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года.

В качестве генеральной цели стратегии определено существенное снижение к 2020 году незаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, масштабных последствий их незаконного оборота для безопасности и здоровья личности, общества и государства.

Основными направлениями стратегии выделено:

- сокращение предложения наркотиков путем целенаправленного пресечения их нелегального производства и оборота внутри страны, противодействия наркоагрессии;
- сокращение спроса на наркотики путем совершенствования системы профилактической, лечебной и реабилитационной работы;
- развитие и укрепление международного сотрудничества в сфере контроля над наркотиками.

Антинаркотический фронт сегодня условно можно разделить на несколько участков. Одно из направлений — полицейское, находящееся в зоне ответственности всех правоохранительных органов.

В период с 5 по 7 июня 2013 года в Москве состоялась 30-ая Международная конференция правоохранительных органов по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, где перед делегатами форума — руководителями антинаркотических ведомств из более чем 120 стран мира, а также главами и представителями международных организаций выступил Президент Российской Федерации В.В. Путин.

В ходе конференции были обсуждены вопросы, касающиеся региональных и общемировых тенденций незаконного оборота наркотиков, сотрудничества национальных полиций, координации действий при проведении совместных операций. В своем выступлении Президент РФ отметил, что наркобизнес стал глобальным вызовом всему мировому сообществу, а для отдельных государств, превратился в общенациональное бедствие. Россия поддерживает

центральную координирующую роль ООН в борьбе с незаконным оборотом наркотиков. Принципиально важно достичь целей, поставленных в Политической декларации и Плана действий по борьбе с мировой проблемой наркотиков, принятых на 64-й сессии Генеральной ассамблеи ООН, а именно — добиться сокращения к 2019 году производства в мире наиболее опасных наркотиков, включая героин и кокаин. Особое внимание необходимо уделить ситуации в Афганистане. По оценкам Управления ООН по наркотикам и преступности, там действуют тысячи нарколабораторий.

Следствием этого события послужило подписание 8 июня 2013 года Президентом РФ Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам профилактики незаконного (немедицинского) потребления наркотических средств и психотропных веществ», в котором определяются полномочия федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, в том числе полномочия по установлению порядка и обеспечения проведения социально-психологического тестирования и профилактического осмотра обучающихся в целях раннего выявления употребления наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача.

Кроме того, Президент РФ подписал Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленный на противодействие обороту в России новых потенциально опасных психоактивных веществ. В частности, документ закрепляет определение новых потенциально опасных психоактивных веществ (под ними понимаются вещества, воспроизводящие основную химическую структуру наркотических средств или психотропных веществ и схожие с ними по физиологическому воздействию на организм человека); устанавливает запрет оборота новых потенциально опасных психоактивных веществ на территории России (включая их производство, изготовление, переработку, приобретение, хранение, перевозку, пересылку, ввоз на территорию РФ, вывоз из стра-



ны в целях сбыта, а также незаконный сбыт) и регламентирует порядок формирования и ведения реестра новых потенциально опасных психоактивных веществ, оборот которых в РФ запрещен, а также вводит запрет на потребление новых потенциально опасных психоактивных веществ и пропаганду их потребления⁷.

Отдельно следует отметить, что в связи с принятием в 2014 году в состав Российской Федерации Республики Крым и г. Севастополя правоохранные органы России на территории новых субъектов вынуждены создавать оптимальную структуру с возможностью пресечения наркоканалов в ключевых местах Крымского полуострова — крупных портовых комплексах и транспортных узлах, в приграничной зоне Российской Федерации.

Как правило, незаконные операции с наркотическими средствами проходят через несколько регионов, а порою и государств, обуславливая необходимость взаимодействия участников и лидеров организованных преступных сообществ.

Существенный потенциал в повышении эффективности деятельности по выявлению и перекрытию каналов поступления наркотиков на территорию России заложен в укреплении межведомственного взаимодействия, налаживании приграничного сотрудничества, проведении специальных оперативно-профилактических операций, целью которых является борьба с контрабандой наркотиков.

В 2014 году проведены совместные с ФСКН, ФТС, ПС ФСБ, МО России межведомственные оперативно-профилактические мероприятия «Звезда Каспия», «Норд-Ост», «Балтийский ветер», «Цунами», «Урожай», «Проводник», «Чистое небо», «Мак-2014».

Среди приоритетных общих задач, стоящих перед правоохранными органами разных стран — разработка и проведение совместных антинаркотических операций. Россия обладает достаточным опытом в этой сфере.

В связи с вышеизложенным, особую актуальность приобретает вопрос совершенствования системы взаимодействия правоохранных органов Российской Федерации с правоохранными органами иностранных государств, занятых в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков.

В настоящее время в области международного сотрудничества правоохранных органов

России и иных зарубежных стран произошли значительные качественные изменения. Они касаются совершенствования правовых основ взаимодействия, организационных изменений информационного обеспечения данного сотрудничества в сфере противодействия наркопреступности посредством использования возможностей международной организации уголовной полиции — Интерпола, деятельность которой направлена на повышение эффективности организационно-тактических форм оперативно-розыскной деятельности и осуществление оперативно-розыскного контроля над незаконным оборотом наркотиков.

Для борьбы с наркобизнесом у Интерпола имеется ряд действенных инструментов, таких как международные уведомления с «зеленым углом», ST-формы, сообщения о включении в банк данных Генерального секретариата лиц, причастных к деятельности преступных сообществ, сводка о постановке лиц на учет в банк данных Национального центрального бюро Интерпола МВД России. Указанные возможности направлены на пополнение учетов Интерпола сведениями, необходимыми для отслеживания перемещения лиц, причастных к незаконному обороту наркотических средств и их производных, что позволяет устанавливать преступные связи фигурантов, осуществлять их проверки по национальным учетам иностранных государств, а также по базам данных Генерального секретариата⁸.

Одним из направлений деятельности Международной организации уголовной полиции по борьбе с распространением наркотиков является использование систем удаленного доступа к ресурсам Интерпола (штаб-квартира находится в г. Леон, Франция) при осуществлении проверок прибывающих иностранцев, что позволяет отслеживать въезд представителей криминальных структур на территорию России.

Анализ практики свидетельствует о том, что в большинстве случаев информационно-аналитические возможности Интерпола используются оперативными подразделениями не в полном объеме. Как показывают результаты анкетирования оперативных сотрудников, большинство из них осуществляют оперативно-розыскную деятельность, не располагая достаточными знаниями об информационных массивах Интерпола.



Необходимость международного сотрудничества в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиком при посредничестве Интерпола обуславливается рядом факторов, среди которых можно выделить:

- объективный рост количества международных и межрегиональных организованных преступных сообществ, в сфере наркобизнеса;
- недостаточный уровень информационно-аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности оперативных подразделений по выявлению и пресечению наркопреступлений на международном уровне;
- разработка и внедрение передовых информационных массивов Интерпола, направленных на повышение количества раскрываемости преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков;
- низкая эффективность взаимодействия правоохранительных органов в процессе документирования межгосударственных организованных преступных сообществ, в сфере наркобизнеса, в том числе лидеров наркосиндикатов.

Таким образом, Международная организация уголовной полиции — Интерпол является частью

правоохранительной системы в мире, которая не только собирает и анализирует сведения в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков, но и активно содействует достижению результатов в оперативно-служебной деятельности. Действующим сотрудникам оперативных подразделений органов внутренних дел необходимо знать о таких возможностях и уметь ими пользоваться в своей повседневной деятельности, с целью повышения ее эффективности.

¹ Сборник ФГКУ «ГИАЦ МВД России» — «Состояние преступности в России январь—декабрь 2014 г.».

² <http://www.medroad.ru/bolezni/vlijanie-narkotikov-na-razvitie-obschestva-v-rossii.html> дата обращения 06.10.2015 г.

³ <http://www.medroad.ru/bolezni/vlijanie-narkotikov-na-razvitie-obschestva-v-rossii.html> дата обращения 06.10.2015 г.

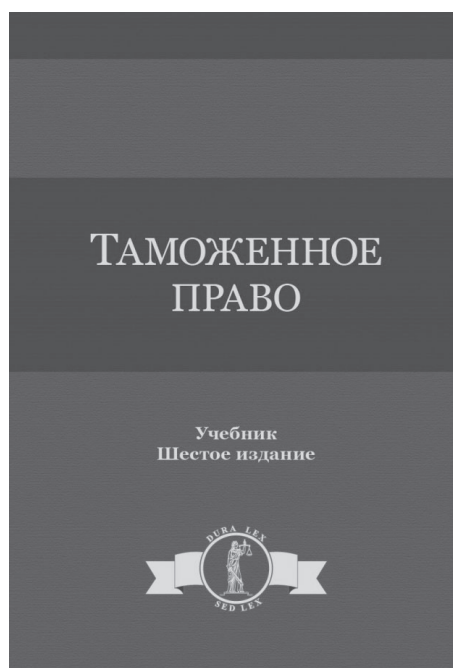
⁴ Сборник ФГКУ «ГИАЦ МВД России» — «Состояние преступности в России январь—декабрь 2014 г.».

⁵ <http://fskn.gov.ru/pages/main/prevent/3939/10395/31988/35240/print.shtml> дата обращения 06.10.2015 г.

⁶ <https://mvd.ru/folder/101762/item/6517451/> дата обращения 07.10.2015 г.

⁷ <http://www.garant.ru/news/605264/#ixzz3nrXJ3jBb> дата обращения 07.10.2015 г.

⁸ Приказ МВД РФ № 786, Минюста РФ № 310, ФСБ РФ № 470, ФСО РФ № 454, ФСКН РФ № 333, ФТС РФ № 971 от 06.10.2006 (ред. от 22.09.2009) «Об утверждении инструкции по организации информационного обеспечения сотрудничества по линии Интерпола».



Таможенное право. Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» и «Таможенное дело» / под ред. Н.Д. Эриашвили. 6-е издание, переработанное и дополненное. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 303 с. (серия «Dura lex, sed lex»)

Учебник состоит из трех разделов: «Общие положения», «Таможенная деятельность» и «Обеспечение законности деятельности таможенных органов».

В новом издании учтены изменения в законодательстве, а также решения Конституционного Суда РФ и иных государственных судебных органов по состоянию на 1 марта 2015 г.

Для студентов (курсантов) высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» и «Таможенное дело», юристов, а также для преподавателей, аспирантов (адъюнктов), практических работников правоохранительных и других органов.



УДК 34
ББК 67

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ УЧАСТИЯ ОПЕРАТИВНОГО СОТРУДНИКА В РАСКРЫТИИ И РАССЛЕДОВАНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И ЕГО РОЛЬ В СЛЕДСТВЕННО-ОПЕРАТИВНОЙ ГРУППЕ

АНАТОЛИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ БОГДАНОВ,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры ОРД Московского университета МВД России

ВАЛЕРИЙ ЮРЬЕВИЧ НАЗАРОВ,

кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры административной деятельности ОВД
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

ЕВГЕНИЙ НИКОЛАЕВИЧ ХАЗОВ,

доктор юридических наук, профессор
начальник кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России

E-mail: evg.hazov@yandex.ru

Научная специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право;

12.00.14 — административное право, административный процесс;

12.00.12 — криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению участия и роли оперативного сотрудника в работе следственно-оперативной группы, а также взаимодействия всех членов группы в раскрытии и расследовании преступлений.

Ключевые слова: осмотр места происшествия, следственно-оперативная группа, формы взаимодействия, виды осмотра, оперативный сотрудник, следователь, планирование.

Annotation. The Article considers the role and operations in the work of the investigation group, and the interaction of all group members in the detection and investigation of crimes.

Keywords: scene inspection, investigative team, forms of interaction, types of inspection, the operations officer, the investigator, planning.

Повышение эффективности противодействия преступности во многом зависит от совершенствования взаимодействия оперативно-разыскных и следственных подразделений на всех этапах раскрытия и расследования преступлений¹. Оперативные сотрудники в ходе работы следственно-оперативной группы при раскрытии и расследовании преступлений должны строго соблюдать: принцип законности; неуклонного соблюдения прав и свобод человека и гражданина; руководствоваться в своей деятельности нормами Конституции РФ и Федеральными законами Российской Федерации².

Основной причиной низкой раскрываемости преступлений остается недостаточный уровень взаимодействия следователей с оперативными и экспертно-криминалистическими подразделениями при раскрытии и расследовании преступлений, неудовлетворительная организация работы на месте происшествия в составе следственно-оперативной группы.

Традиционно выделяют две формы взаимодействия: уголовно-процессуальную и организационную.

К уголовно-процессуальной форме относится: выполнение поручений следователя о производ-



стве оперативно-розыскных мероприятий; содействие следователю при производстве следственных действий; взаимодействие в составе следственной группы.

Формы взаимодействия оперативно-розыскных и экспертно-криминалистических подразделений обуславливаются различными факторами: сложностью уголовного дела, видом преступления, количеством эпизодов, сложностью оперативно-розыскных мероприятий, следственными ситуациями и др.³

Организационными формами взаимодействия следователя с органами, осуществляющими ОРД, при раскрытии преступлений являются:

- создание следственно-оперативной группы; совместное планирование оперативно-розыскных и следственных действий; предоставление следователю оперативным сотрудником результатов ОРД; оказание оперативным сотрудником содействия следователя в производстве следственных и процессуальных действий; исполнение оперативным сотрудником письменных поручений следователя о проведении ОРМ и следственных действий; взаимный обмен информацией о результатах расследования и проведения оперативно-розыскных мероприятий; оперативное сопровождение.

Центральным и наиболее важным звеном в алгоритме ОРМ и следственных действий, дающим начало всему процессу раскрытия и расследования преступления, является осмотр места происшествия следственно-оперативной группой. От качества его проведения во многом зависит и качество самого расследования, и раскрытия преступления⁴.

Взаимодействие в составе следственной группы регламентировано ч. 2 ст. 163 УПК РФ, которая предусматривает возможность привлечения должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, к работе следственной группы.

Известно, что оперативно-розыскные, следственные, экспертно-криминалистические подразделения обладают специфическими силами, средствами и методами выявления и раскрытия преступлений, поэтому важно, чтобы эти возможности использовались комплексно.

Осмотр места преступления является пробным камнем для начинающего оперативного сотрудника и следователя. В то же время он является основой для дальнейшего раскрытия и расследования и часто определяет точку зрения на дело всех причастных к его расследованию лиц. При другой оперативной и следственной работе всякую ошибку можно исправить, но после осмотра места происшествия вся обстановка меняется, следы преступления исчезают. Между тем уже первые шаги и версии при раскрытии и расследовании дела должны предприниматься на основании результатов осмотра места происшествия.

В целях наиболее эффективного взаимодействия подразделений ОВД при раскрытии и расследования преступлений создаются следственно-оперативной группы.

Руководителями следственно-оперативной группы в зависимости от подследственности совершенного преступления выступают следователь или дознаватель, это предусматривает возможность оперативного подчинения следователю всех членов следственно-оперативной группы, что позволит сконцентрировать их усилия на выявлении и раскрытии преступления.

Осмотр может производиться на любом этапе расследования уголовного дела. Выделяют следующие виды осмотра: первичный; повторный; дополнительный⁵.

Осмотр места происшествия в соответствии с тактикой и методикой проведения следственно-оперативной группы состоит из нескольких этапов: подготовительный (до выезда на место происшествия), начальный, непосредственный осмотр и заключительный. Каждой стадии свойственен свой алгоритм действия членов следственно-оперативной группы и, прежде всего, следователя и оперативного сотрудника.

Согласованность в работе следственно-оперативной группы достигается посредством рационального сочетания мер, присущих субъектам взаимодействия, а также четкого разграничения прав и обязанностей между участниками совместной деятельности. Каждый член следственно-оперативной группы, действуя в рамках своей компетенции, с помощью своих средств и методов, в конечном итоге, стремится к достижению единой цели — быстрому



и полному выявлению и раскрытию преступления и изобличению виновных.

Трудность осмотра усугубляется тем, что последний производится при самом начале расследования, т.е. когда дело еще совершенно неясно, а также тем, что при той спешности, с которой приходится производить осмотр, легко случайно проявить небрежность или невнимательность. В виду указанных обстоятельств, осмотр места происшествия надо производить особенно тщательно и обдуманно.

Таким образом, эффективность раскрытия преступлений напрямую зависит от качества проведения доследственных проверок, полноты сбора первичного материала и организации взаимодействия различных служб и подразделений ОВД сразу же после получения информации о преступлении⁶.

Следственно-оперативной группа обязана незамедлительно прибыть на место происшествия, что обуславливается еще и тем, что на открытой местности трудно сохранить длительное время в неизменном виде обстановку.

Следователь на месте происшествия несет ответственность за результаты деятельности следственно-оперативной группы на первоначальном этапе расследования преступления, а также за соблюдение участниками группы требований закона.

На месте совершения преступления следователю надлежит оценить надежность и объем примененных сотрудниками патрульно-постовой службы организационных мероприятий по ограждению места происшествия (преступления), проинструктировать участников следственно-оперативной группы об обеспечении мер безопасности с учетом конкретных обстоятельств, обратить внимание на возможные источники опасности, в случае необходимости дать распоряжения об изменении и дополнении мер безопасности.

Следователь обязан определить границы места происшествия, скоординировать работу всех членов следственно-оперативной группы и провести осмотр места происшествия, составить протокол и схему происшествия, в соответствии с требованиями ст. 161 УПК РФ решить вопрос об участии в осмотре участников происшествия, которые в ходе его проведения могут дать пояснения

об отдельных моментах и обстоятельствах произошедшего⁷.

Оперуполномоченный уголовного розыска оказывает содействие следователю при производстве следственных действий, выполняет его поручения, осуществляет оперативные и розыскные мероприятия, организует совместно с сотрудниками полиции преследование скрывшегося преступника (преступников) «по горячим следам», принимает меры по организации заслонов и пикетов на путях возможного следования скрывшегося с места происшествия транспортного средства, преступника, устанавливает очевидцев и свидетелей происшествия, при необходимости обрабатывает жилой сектор проводит опрос граждан, собравшихся на месте происшествия, в целях получения от них сведений, имеющих значение для выяснения обстоятельств преступления и розыска скрывшегося преступника, в необходимых случаях по указанию следователя или дежурного ОВД, посещает медицинское учреждение, куда направлен потерпевший, для получения от него объяснений об обстоятельствах преступления⁸.

Взаимодействие при выполнении поручений следователя о производстве оперативно-розыскных мероприятий предусмотрено ст.ст. 38, 144 УПК РФ и ст. 14 ФЗ об ОРД⁹. В соответствии с инструкцией о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности¹⁰.

Результаты оперативно-розыскной деятельности являются поводом для возбуждения уголовного дела, во многих случаях они должны содержать достаточные данные, указывающие на признаки преступления; сведения (при установлении таковых) о местонахождении лиц, скрывающихся от органов предварительного расследования и суда; о лицах, которым известны обстоятельства и факты, имеющие значение для уголовного дела; о возможных источниках доказательств; о местонахождении предметов, которые могут быть признаны вещественными доказательствами по уголовному делу; о других фактах и обстоятельствах, позволяющих определить объем и последовательность проведения процессуальных действия, выбрать наиболее эффективную тактику их производства, выработать оптимальную методику расследования по конкретному уголовному делу.



Только качественно проведенный осмотр места происшествия следственно-оперативной группы уже на первоначальном этапе расследования предоставляют возможность выдвигать обоснованные версии и приступать к их проверке «по горячим следам».

Оперативному сотруднику необходимо учитывать характерные особенности и определенные сложности, возникающие при осмотре места совершения преступления.

Важно поддерживать постоянный рабочий контакт со следователем, на всех стадиях расследования, своевременно согласовывать и устранять возникающие проблемы по раскрытию преступления.

После выполнения необходимых следственных действий и ОРМ следователь принимает законное и обоснованное решение.

Взаимодействие следователя с оперативными подразделениями при производстве следственных действий осуществляется в соответствии с п. 4 ч. 2 ст. 38 и ч. 1 ст. 152 УПК РФ. В соответствии с этими положениями следователь дает органу дознания обязательные для исполнения письменные поручения о производстве отдельных следственных действий¹¹.

Совместное планирование следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий должно осуществляться на всех этапах расследования преступления. План должен включать в себя розыскные и следственные версии; перечень следственных действий; обстоятельства, подлежащие установлению.

К числу неотложных следственных действий относится, прежде всего, осмотр места происшествия следственно-оперативной группой, от своевременности, полноты и тщательности которого во многом зависит успешный ход дальнейшего расследования.

Одновременно с осмотром места происшествия оперативным сотрудникам необходимо проводить работу по расширению источников информации путем установления очевидцев, свидетелей, потерпевших, представителей администрации и общественности.

По прибытии на место происшествия оперативный сотрудник, следователь путем осмотра места происшествия, прилегающих зданий, домов может визуально установить наличие видеорегистрато-

ров и камер наружного наблюдения. В настоящее время многие торговые точки, учреждения и т.д. устанавливают камеры наружного наблюдения для фиксации событий на территории, прилегающей к зданиям. Поэтому при осмотре места происшествия необходимо опросить представителей указанных организаций на наличие камер видеонаблюдения, об организациях, их установивших, и местах хранения информации. О наличии камер видеонаблюдения могут сообщить очевидцы и свидетели преступления. Камеры наружного наблюдения устанавливают и жильцы на подъездах домов.

При задержании (доставлении) лица, заподозренного в совершении преступления, следователем, как руководителем следственно-оперативной группы, ставятся задачи сотрудникам оперативных подразделений и службы участковых уполномоченных полиции по сбору характеризующего материала на данное лицо. Особенно этот вопрос актуален в случае, когда лицо задерживается в порядке ст. 91 УПК РФ¹².

Сотрудник оперативного подразделения полиции не позднее трех часов с момента фактического задержания лица проводит необходимые мероприятия, направленные на получение сведений, свидетельствующих о его причастности к совершению других преступлений; о намерении продолжить преступную деятельность (в том числе данные об отсутствии постоянного источника дохода, о том, страдает ли данное лицо наркоманией, алкоголизмом и др.); о намерении скрыться от органов следствия и суда (данные о перемене места жительства, приобретении проездных документов, увольнении с работы, снятии с воинского и регистрационного учетов и пр.); о возможности оказания давления на участников уголовного судопроизводства. Проверяет лицо по всем видам криминалистических учетов, наводит справки, опрашивает соседей, а также иных лиц, имеющих связь с подозреваемым (обвиняемым)¹³.

В случае доставления потерпевшего в лечебное учреждение сотрудники дежурной следственно-оперативной группы, в котором находится потерпевший, осуществляют выезд, проводят опрос лечащего (дежурного) врача с подробным выяснением всех особенностей повреждений, обнаруженных у потерпев-



шего (их вид, количество, локализация и т.д.), а также проведенного (и проводимого лечения).

Оперативное подразделение, получившее в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий информацию, относящуюся к расследуемому преступлению или иным фактам преступной деятельности лиц, привлекаемых к уголовной ответственности, своевременно и в установленном порядке представляет ее в следственное подразделение.

Особое внимание при осмотре места происшествия следственно-оперативной группой должно быть уделено установлению примененного преступником способа совершения преступления и использованных для этого средств.

Способ совершения преступлений и обстоятельства, способствующие его применению, могут быть установлены в процессе осмотра не только места происшествия, но и отдельных объектов, документов, предметов и т.д.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что чем выше уровень организации взаимодействия оперативных, следственных и экспертно-криминалистических подразделений, тем выше качество конечного результата их действий по выявлению, раскрытию и расследованию преступлений.

Неудовлетворительная работа следственно-оперативной группы на месте преступления, иначе говоря, преступления остались нераскрытыми, виновные не установлены, а потерпевшие не получили возможности защитить свои нарушенные права в судебном порядке¹⁴.

Таким образом, эффективность раскрытия преступления напрямую зависит от качества работы следственно-оперативной группы, полноты сбора первичного материала и организации взаимодействия различных служб и подразделений ОВД сразу же после получения информации о преступлении.

ции Российской Федерации в правовом обеспечении оперативно-розыскной деятельности Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 11.

³ Расследование преступлений в Российском судопроизводстве первой половине XIX в. Учебное пособие А.Г. Мамонтов Мин-во внут.дел Рос. Федерации Моск. Ун-т, Москва, 2003 г.

⁴ Судебный следователь в истории российского судопроизводства. Учебное пособие А.Г. Мамонтов Мин-во внут.дел Рос. Федерации Моск. Ун-т, Москва 2003 г.

⁵ Руководство для следователей по осмотру места происшествия: Учеб.-практ. пособие / А.В. Боловинов, С.И. Данилова, Л.С. Корнева и др. / Под ред. И.А. Попова, Г.В. Костылевой, Н.Е. Муженской. М.: Проспект, 2014. С. 4.

⁶ Противдействие преступлениям террористической и экстремистской направленности. Вопросы теории и практики оперативно-розыскной деятельности. Учебно-методическое пособие Волченков В.В., Богданов А.В., Ильинский И.И., Калинин В.Н., Китайгородский Е.А., Мартынюк В.М., Михайлов Б.П., Тюренков В.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д. Московский университет МВД России, Закон и право, ЮНИТИ. М.: 2013г.

⁷ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001, № 174-ФЗ (ред. от 22.10.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 24.12.2001, №52 (ч. 1), ст. 4921. <http://www.pravo.dov.ru>.

⁸ Абакумов О.Б., Богданов А.В., Волченков В.В., Воронцов А.В., Ефимкин М.С., Завьялов И.А., Иванцов С.В., Ильинский И.И., Любан В.Г., Михайлов Б.П., Турбина О.В., Хазов Е.Н., Хромов И.Л., Чикова Я.Н., Эриашвили Н.Д. Криминальная среда Понятие, генезис, оперативно-розыскное воздействие. Часть-1 монография / под ред. Б.П. Михайлова, Е.Н. Хазова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, М., 2015. 559 с. (Серия «Научные издания для юристов»).

⁹ Федеральный закон Российской Федерации от 12.08.1995 г. №144-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 14.08.1995, № 33, ст. 3349, <http://www.pravo.dov.ru>.

¹⁰ Приказ МВД России, Минобороны России, ФСБ России, ФСО России, ФТС России, СВР России, ФСИН России, ФСКН России, СК России от 27 сентября 2013 г. № 776/703/509/507/18 20/42/535/398/68 «Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд».

¹¹ А.В. Богданов, Е.Н. Хазов. Основные направления деятельности оперативных подразделений органов внутренних дел по выявлению и предупреждению преступлений связанных с мошенничеством. Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 10, С. 276—279; А.В. Богданов, Е.Н. Хазов Карманные кражи: история и реальность. Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 3, С. 20—22.

¹² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001, № 174-ФЗ (ред. от 22.10.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 24.12.2001, № 52 (ч. 1), ст. 4921. <http://www.pravo.dov.ru>.

¹³ О.Б. Абакумов, А.В. Богданов, В.В. Волченков, А.В. Воронцов, М.С. Ефимкин, И.А. Завьялов, С.В. Иванцов, И.И. Ильинский, В.Г. Любан, Б.П. Михайлов, О.В. Турбина, Е.Н. Хазов, И.Л. Хромов, Я.Н. Чикова, Н.Д. Эриашвили Криминальная среда Понятие, генезис, оперативно-розыскное воздействие. Часть-1 монография / под ред. Б.П. Михайлова, Е.Н. Хазова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, М., 2015. 559 с. (Серия «Научные издания для юристов»).

¹⁴ Богданов А.В., Хазов Е.Н., Комахин Б.Н. Проблемы организации и взаимодействия кафедры оперативно-розыскной деятельности и оперативных подразделений МВД РФ в области обеспечения практической направленности обучения курсантов и слушателей Московского университета МВД России. Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 5, С. 23—26.

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011, № 7, ст. 900, <http://www.pravo.dov.ru>.

² Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014 г. №11 ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.08.2014, № 31, ст. 4398. <http://www.pravo.dov.ru>. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России теоретические основы и проблемы реализации. Хазов Е.Н. Диссертация на соискании ученой степени доктора юридических наук / Московский университет МВД Российской Федерации. Москва 2011, Михайлов Б.П., Хазов Е.Н. Место и роль Конститу-



УДК 342.924

ББК 76.301

АДМИНИСТРАТИВНО-ДОГОВОРНАЯ ПРИРОДА КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ

АЛЕКСАНДР ИВАНОВИЧ ПОПОВ,*врио начальника кафедры государственно-правовых дисциплин и гражданско-правовых дисциплин Рязанского филиала**Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук**E-mail: popov_62@mail.ru**Научная специальность 12.00.14 — административное право, административный процесс**Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН*

Аннотация. Проведен анализ правовой природы концессионного соглашения. Установлено, что концессионное соглашение по современному российскому законодательству представляет собой самостоятельную разновидность административного договора.

Ключевые слова: концессионное соглашение, административный договор, административно-договорное регулирование.

Annotation. The article analyzes the legal nature of the concession agreement. It was established, that the concession agreement for the modern Russian legislation is an independent kind of administrative contract.

Keywords: concession agreement, administrative contract, administrative and contractual regulation.

Вектором развития системы и структуры государственного управления в современной России является отказ от применения исключительно императивных методов управления и внедрение в повседневную деятельность отдельных диспозитивных методов — в частности, использование договорных методов регулирования общественных отношений. Данная тенденция обусловлена не столько политическими и экономическими причинами, сколько общеправовой тенденцией взаимопроникновения частноправовых и публично-правовых начал при регулировании общественных отношений.

Проблема договорного регулирования отношений, являющихся предметом публичных отраслей права, является в настоящей момент весьма актуальной по ряду причин. Во-первых, развитие управленческих отношений диктует необходимость их регулирования с помощью диспозитивных методов, к которым следует отнести и договор. Во-вторых, проблемы административного договора являются неоднозначными и нерешенными в административно-правовой науке. И, наконец, в-третьих, отсутствует нормативная основа, которая регулировала бы административно-договорные отношения надлежащим образом.

Таким образом, в правовом регулировании общественных отношений четко прослеживается тенденция к стиранию границ между императивным и диспозитивным методами управления и появления, так называемых, смешанных правовых конструкций.

Наиболее ярким примером такой смешанной правовой конструкции является концессионное соглашение. Именно правовая природа данной юридической конструкции вызывает наибольшие трудности как у теоретиков, так и у практиков.

Концессионное соглашение следует отнести к самостоятельной разновидности государственно-частного партнерства, осуществляемого в рамках компетенции государственной и местных органов власти. В юридической литературе отмечается, что государственно-частное партнерство является одной из форм взаимодействия между государством и частным предпринимательством, которая нуждается в эффективном правовом регулировании в качестве вида инвестиционной деятельности. Государственно-частное партнерство относится к видам инвестиционной деятельности наряду с государственным инвестированием и частным инвестированием, которые выделяются по критерию субъекта инвестирования. Под «государственно-частным партнер-



ством» понимается юридически оформленное на определенный срок, основанное на объединении вкладов и распределении рисков сотрудничество публичного и частного партнеров в целях решения государственных и общественно-значимых задач, осуществляемое путем реализации инвестиционных проектов в отношении объектов, находящихся в сфере публичного интереса и контроля¹.

Несмотря на то, что прошел достаточно большой срок с момента появления в российском законодательстве исследуемой правовой конструкции, споры о его правовой природе не утихают. По нашему глубокому убеждению, дело в том, что хорошо знакомые мировой практике, да и встречающиеся в российской истории концессионные соглашения вызывают ограниченный интерес со стороны инвесторов — концессионеров. И причина в этом лежит именно в плоскости отсутствия четкого указания на правовую природу данного соглашения.

Основной целью концессионных соглашений является создание условий для привлечения инвестиций, необходимых для эффективного использования, реконструкции и модернизации существующего или создания нового государственного или муниципального имущества, имеющего большое общественное и социально-экономическое значение.

При исследовании понятия концессионного соглашения в доктрине возникает множество разногласий. Данные разногласия возникают на почве отсутствия единства в понимании сущности данного явления. Разработка понятийного аппарата, углубленный анализ многообразных точек зрения и позиций различных школ и направлений является трудной задачей. В целях устранения неясностей необходимо провести детальный анализ понятия концессионного соглашения, определить его правовую природу, а также место в системе российского права, что позволит создать правовое поле новой для российского права категории.

Сущность концессионного соглашения заключается в том, что государство (концедент) предоставляет российскому или иностранному инвестору (концессионеру) на временной основе права владения и пользования объектом при условии его реконструкции или построения нового.

Для определения места и роли концессионного соглашения в системе российского права необходимо исследовать правовую природу данного явления.

Определение правовой природы концессионного соглашения для современного права является одним из основных условий для реализации положений действующего законодательства.

Основные противоречия при исследовании правовой природы концессионного соглашения возникают при столкновении публичных и частных интересов.

Так, С.С. Селиверстов указывает на двойственную природу концессионного соглашения, которое наряду с частноправовыми положениями содержит ряд публично-правовых элементов, выходящих за рамки гражданского законодательства².

К.И. Налетов определяет правовую природу концессионного соглашения как договора, опосредующего концессионные правоотношения с публично-правовым элементом, договором *sui generis* — особого рода³.

Концессионное соглашение, по мнению Н.Г. Дорониной, является договором «гибридного» типа, который включает в себя гражданско-правовые и административно-правовые отношения⁴.

В научной литературе концессионное соглашение также рассматривается как специальное разрешение в форме особой привилегии иностранным инвесторам, предоставляемое правительствами развивающихся стран или государственными органами от имени правительств⁵.

Сущность концепции, высказанной данными авторами, сводится к тому, что концессионное соглашение является комплексным договором и сочетает в едином правовом поле публично-правовые и частноправовые элементы. Наличие в концессионном соглашении публично-правовых элементов указывает не на публичную природу самого соглашения, а на взаимопроникновение в частные отношения публичных норм и наоборот. В то же время публичные интересы выражены как в системе публичного, так и частного права, они тесно взаимосвязаны и их разграничение до некоторой степени условно⁶. Граница между сферами частного и публичного интереса подвижна, она устанавливается законодателем⁷.

Однако большинство современных исследователей формулирует концессионное соглашение как гражданско-правовой договор с некоторыми оговорками. Они касаются особой природы концессионных объектов и особого порядка предоставления концессионных прав⁸.



Необходимо отметить, что соотношение частно-правовых и публично-правовых начал в регулировании концессионных отношений объективно связано с вопросом права собственности на объекты концессионных соглашений. Право собственности государства неизбежно подвергается публично-правовым ограничениям, и это в определенном смысле обуславливает природу и содержание концессионных соглашений. Государство всегда «привносит публичный эффект», структурируя и регламентируя общественные отношения, что относится и к отношениям, имеющим «частную природу»⁹. Необходимо понимать, что гражданско-правовая природа концессионного соглашения вовсе не означает отказ государства от выполнения публичных функций по управлению своим имуществом.

На гражданско-правовой характер концессионного договора указывает то обстоятельство, что государство, вступая в договорные отношения с частным инвестором, выступает в договоре как субъект гражданского права¹⁰.

Придание законодателем концессионным соглашениям гражданско-правовой природы, по мнению Н.Г. Дорониной, соответствует общепризнанной точке зрения о том, что только гражданско-правовой договор наиболее эффективно регулирует экономические отношения¹¹. Кроме того, этот также указывает, что развитие организационно-правовых форм рыночного типа не позволяет обращаться к классическому типу концессионного соглашения как к своего рода «административному договору»¹².

Положение о том, что концессионное соглашение следует рассматривать в качестве гражданско-правового договора, находит свое подтверждение в нормах Федерального закона «О концессионных соглашениях»¹³ о включении в концессионное соглашение элементов различных договоров. В концессионном соглашении присутствуют элементы арендного, подрядного и иных гражданско-правовых договоров. Однако, регулируя отношения по поводу реконструкции или постройки недвижимого имущества, а также его использования, данное соглашение не следует относить к категории смешанных договоров, предусмотренных п. 3 ст. 421 ГК РФ¹⁴.

В этой связи оспорима позиция законодателя, признающего концессионное соглашение смешанным договором, потому что признаки иных типов

договоров в совокупности придают концессионному соглашению новое качество. Данный факт позволяет говорить о его самостоятельности, а не о смешанности. Необходимо согласиться с мнением В.В. Галлова, О.Г. Ломидзе и С.А. Зинченко, которые полагают, что модель смешанного договора предстает в Законе о концессионных соглашениях неким инородным телом¹⁵.

М.М. Богуславский считает, что концессионное соглашение не может рассматриваться как обычный гражданско-правовой договор, так как в договоре такого рода сочетаются публично-правовые и гражданско-правовые элементы¹⁶. В свою очередь А.И. Новиков утверждает о неправильности суждений отдельных авторов о том, что в концессионном соглашении происходит совмещение публично-правовых и гражданско-правовых элементов в соглашении¹⁷. И, действительно, в самом соглашении данное смешение происходит не может потому, что концессионные обязательства возникают не из какого-либо одного юридического факта — акта власти или соглашения, а из их единства, образующего сложный юридический состав. Ведущее место принадлежит акту власти, который служит основанием заключения соглашения, составляет необходимое условие его действительности и влияет на действие обязательства. С другой стороны, концессионное соглашение является самостоятельным и выполняет определенные функции.

Современное концессионное соглашение имеет только один публично-правовой признак, отличающий его от гражданско-правового договора. Это наличие общественно-полезной цели. Присутствие общественного интереса является критерием допустимости публичных начал в регламентацию концессионных отношений. Исходя из общественных целей концессионного соглашения, можно говорить об инкорпорации публично-правовых начал в гражданско-правовой договор. Однако определяющая специфика концессионного соглашения, как видно, состоит не в том, что в нем «инкорпорируются» публично-правовые начала посредством делегирования частному лицу — концессионеру, а в том, что эти начала трансформируются в договорные права и обязанности сторон, характеризующиеся известным приоритетом государства (муниципалитета) в отношениях, связанных с предоставлением прав по созданию, пользованию объектом концессионного



соглашения, его эксплуатации¹⁸. Таким образом, проблема правового регулирования концессионного соглашения состоит в соотношении частных и публичных интересов, которые пересекаются в едином правовом поле. Решение проблемы соотношения частных и публичных интересов часто означает ограничение власти государства¹⁹.

Следует отметить, что в юридической литературе также имеется точка зрения, согласно которой модель концессионного соглашения, установленная действующим российским законодательством, характеризуется минимизацией публично-правовых элементов, что, однако, не дает оснований рассматривать его конструкцию как гражданско-правовую. Ей присущи все базовые признаки административно-правовой модели концессионного договора, используемой в концессионном законодательстве европейских государств, отличительные признаки концессионного соглашения²⁰.

С.В. Шорохов относит концессионное соглашение к разновидности административно-правового договора, которые выражаются в том, что эти соглашения: а) оформляют отношения между неравными по статусу субъектами — публично-правовым образованием в лице компетентных органов и частными лицами, что проявляется в ряде обязательных пунктов соглашения; б) заключаются только на объекты публичной собственности, что отличает концессию как форму косвенного управления от гражданско-правового договора коммерческой концессии (франчайзинга); в) подлежат регулированию специальным законодательством, основанном в первую очередь на публично-правовых методах; г) необходимость обеспечения публичного интереса в концессионном соглашении предполагает признание за концедентом определенных односторонних прав; д) публично-правовой характер концессионного соглашения проявляется также в том, что оно может быть заключено только в соответствии с типовыми концессионными соглашениями, утвержденными административным актом концедента²¹.

По нашему мнению, следует поддержать высказанную указанным автором позицию, поскольку перечисленные публично-правовые признаки концессионного соглашения являются признаками именно административного договора, однако не учитывать частноправовую характеристику концессионного соглашения было бы не вполне правильным.

В свою очередь А.В. Винницкий справедливо указывает на то, что не существует и непреодолимых границ между гражданско-правовыми договорами, «обслуживающими» публичную функцию, и специализированными административными договорами в отношении публичного имущества, поскольку прерогатива избрания той или иной формы отношений принадлежит законодателю, который не всегда отличается постоянством и способен как на радикальные преобразования, так и на более мягкую трансформацию системы регулирования. Однако ученый подчеркивает, что при избрании конструкции гражданско-правовой сделки она в любом случае не свободна от публично-правового регулирования, поскольку выступает лишь инструментом выполнения обязательной государственной или муниципальной функции²².

В современной правовой доктрине преобладает мнение, согласно которому концессионный договор определяется как особый, «смешанный» тип договора, соединяющий в себе в непостоянных, меняющихся пропорциях публично-правовые и гражданско-правовые начала. Концессионный договор объединяет по сути два договора. Первый является административным актом, регламентирующим правовое положение концессионера, второй составляет гражданско-правовой договор между теми же сторонами, устанавливает имущественные последствия и условия эксплуатации. Государство, вступая в договор, руководствуется не только предпринимательскими, но и общественными интересами, такие интересы и цели иногда требуют отступления от рыночных критериев поведения государства как стороны в договоре²³.

Отмеченные выше положения достаточны для непризнания концессионного соглашения самостоятельным договором особого рода между государством и частным лицом, попадающим в сферу регулирования гражданского законодательства. Данный вывод имеет важное значение для упорядочения рассматриваемых отношений, поскольку указывает на возможность применения не только норм гражданского законодательства о договорах, но и административно-правового воздействия на отношения между концедентом и концессионером.

Учитывая изложенное, нам представляется, что понятие концессионного соглашения должно выглядеть следующим образом: концессионное соглашение — это административный договор, по которому



одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности.

Действующее законодательство позволяет отнести концессионное соглашение к самостоятельной разновидности административных договоров, тем самым придавая новый вектор для развития правового регулирования концессионных отношений.

В целом проведенный анализ различных точек зрения относительно правовой природы концессионного соглашения позволяет выделить три концепции:

1. Концепция комплексного договора — концессионное соглашение является договором, содержащим элементы частноправового и публично-правового регулирования.

2. Цивилистическая концепция — концессионное соглашение является гражданско-правовым договором.

3. Концепция административного договора — концессионное соглашение является разновидностью административного договора.

Предваряя дальнейший ход рассуждений также хотелось бы высказать собственную позицию относительно правовой природы концессионного соглашения. В концессионных соглашениях, как нам представляется, существуют правоотношения, характерные для административного договора. Это и наличие цели — удовлетворение публичного интереса, а также достижение общественных, экономически важных результатов, а также контроль со стороны концедента за выполнением обязательств по концессионному соглашению. Следовательно, концессионное соглашение — это административный договор.

Таким образом, исследование правовой природы концессионного соглашения позволило нам прийти к следующим выводам:

- концессионное соглашение представляет собой форму управления публичной собственностью;
- в настоящее время административно-договорный подход к определению его правовой природы в наибольшей степени отражает сущность данного правового явления;
- признание наличия административно-договорных элементов позволяет отнести концессионное соглашение к институту административного договора и включить в систему административных договоров в качестве самостоятельного вида.

¹ См.: *Белицкая А.В.* Государственно-частное партнерство: понятие, содержание, правовое регулирование: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 8.

² См.: *Селиверстов С.С.* Концессионные соглашения в России: перспективы применения в сфере трубопроводного транспорта // *Московский журнал международного права. Спец. вып. «Энергетика и право: трубопроводный транспорт».* 2006. С. 71.

³ См.: *Налетов К.И.* Еще раз о правовой природе концессионного соглашения // *Право и политика.* 2005. № 3. С. 36.

⁴ См.: *Доронина Н.Г.* К вопросу о правовой природе концессионных соглашений // *Право и экономика.* 1997. № 1. С. 53.

⁵ См., например: *Гусейнов О.* Юридическая природа инвестиционных соглашений // *Хозяйство и право.* 2002. № 12. С. 128.

⁶ См.: *Теория государства и права. Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько.* М., 1997. С. 359.

⁷ См.: *Османов О.А.* Механизм обеспечения баланса публичных и частных интересов в сфере вещных прав // *Гармонизация частных и публичных интересов: Сб. научн. ст. Сер. Право России: новые подходы. Вып. 2 / под ред. М.В. Немьтиной, В.А. Хохлова, В.Д. Рузановой, А.А. Тарасова.* Саратов : Научная книга, 2005. С. 112.

⁸ См.: *Приходько Д.Г.* Концессия как форма привлечения инвестиций в российскую экономику // *Банковское право.* 2005. № 3. С. 39.

⁹ См.: *Касенова М.Б.* Соотношение публичных и частных начал в российском инвестиционном праве // *Адвокат.* 2006. № 8 // СПС Консультант Плюс.

¹⁰ См.: *Золова Я.О.* Концессионные и иные договоры с иностранными инвесторами в области добычи полезных ископаемых: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 86.

¹¹ См.: Там же. С. 52.

¹² См.: *Доронина Н.Г.* К проекту закона «О концессионных договорах» // *Договор: правовые и экономические аспекты : сб. научн. тр. М.: МИЭП, 1999. С. 76.*

¹³ См.: О концессионных соглашениях: федер. закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ // *Собрание законодательства Рос. Федерации.* 2005. № 30. Ст. 3126.

¹⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 22.10.2014 г.) // *Собрание законодательства Рос. Федерации.* 1994. № 32. С. 3301.

¹⁵ См.: *Галлов В.В., Ломидзе О.Г., Зинченко С.А.* Концессионное соглашение — правовая форма взаимодействия бизнеса и государства // СПС Консультант Плюс.

¹⁶ См.: *Богуславский М.М.* Иностранные инвестиции: правовое регулирование. М., 1996. С. 148.

¹⁷ См.: *Новиков А.И.* Нефтегазовые проекты на шельфе: концессионные механизмы и инвестиционная конкурентоспособность. Москва: РАГС, 2006. С. 21.

¹⁸ См.: *Галлов В.В., Ломидзе О.Г., Зинченко С.А.* Указ. соч.

¹⁹ См.: *Доронина Н. Г.* Тема исследования — концессионные соглашения // *Журнал российского права.* 2002. № 9. С. 168.

²⁰ См.: *Шорохов С.В.* Концессионное соглашение как форма публичного управления: сравнительно-правовое исследование: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 11—12.

²¹ См.: Там же. С. 12.

²² См.: *Виницкий А.В.* Публичная собственность. М.: Статут, 2013. // СПС Консультант Плюс.

²³ См.: *Буслаева Л.М.* Правовая природа концессионного соглашения // *Современное право.* 2013. № 9 // СПС Консультант Плюс.



УДК 34

ББК 67

ОСОБЕННОСТИ ГРУППОВЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ, ПРИНИМАЕМЫХ В ОВД В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

САМВЕЛ СУРЕНОВИЧ МАИЛЯН,

заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор

Научная специальность: 12.00.01 — теория и история права и государства; история правовых учений;

12.00.14 — административное право, финансовое право, информационное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В статье рассматриваются особенности групповых управленческих решений в органах внутренних дел в постсоветский период. Устанавливаются не только общие свойства этих решений, но и их особенности, вытекающих из специфики деятельности второго уровня управления системы органов внутренних дел.

Ключевые слова: Управление, управленческие решения.

Annotation. In article features of group administrative decisions in law-enforcement bodies during the Post-Soviet period are considered. Are established not only the general properties of these decisions, but also their features following from specifics of activity of the second level of management of system of law-enforcement bodies.

Keywords: Management, administrative decisions.

В силу многофункционального характера деятельности органов внутренних дел и большого объема задач решения, вырабатываемые ими, весьма разнообразны по содержанию, масштабности, назначению и форме. Это могут быть решения нормативные и индивидуальные, внешние и внутренние, основные и дополнительные, императивные и рекомендательные, организующие систему управления и процесс управления и др.¹ В данной совокупности и многообразии решений присутствуют и так называемые групповые управленческие решения, принимаемые не единолично субъектом управления, а группой. Задача исследования природы групповых управленческих решений, принимаемых на втором уровне управления системой (МВД, УВД), предопределяет необходимость установления не только общих свойств этих решений, но и их особенностей, вытекающих из специфики деятельности этого уровня управления системы органов внутренних дел.

Управление является необходимым элементом нашей повседневной жизни. Появление управления неразрывно связано с развитием общества и вызва-

но теми же причинами, которые вызвали образование государства и создание его органов. Наиболее общей причиной обособления функций управления является необходимость в регулировании отношений между людьми: выполнение «общих дел» и устранение конфликтов.

Под управлением обычно понимается целенаправленное воздействие субъекта на объект для перевода его в новое состояние или «процесс перевода системы из одного состояния в другое посредством воздействия на кого (что)-либо с целью изменения (сохранения) его состояния, поведения или действия, осуществляемого в рамках определенной системы отношений, именуемых системой управления»². С философской точки зрения управление — это функция организованных систем различной природы (социальных, технических, биологических), обеспечивающая сохранение их определенной структуры, поддержание режима деятельности, реализацию программы, достижение цели³.

В зависимости от целей, сферы и уровней исследования в научной литературе даются различные определения управленческого решения. Так.



решение определяется как программа разрешения противоречий в управляемой системе (подсистеме), которая является результатом выбора между возможными вариантами на основе соединения знания и воли⁴. Справедливо подчеркивается информационная сущность управленческого решения, представляющего собой сгусток информации, специально собранной, проанализированной и переработанной субъектом управления⁵. В иных определениях выделяются такие важные, присущие решению признаки, как волевой фактор, диалектическое осознание взаимосвязи цели и средств, моделирование, анализ и оценка. В акте принятия управленческого решения подчеркивается также его сознательный характер, связанный с выбором цели действия, путей, способов и средств ее достижения⁶. Наиболее приемлемо для нашего исследования определение Ю.А. Тихомирова, который пишет, что «управленческое решение есть социальный акт, подготовленный на основе вариантного анализа и оценки, принятый в установленном порядке, имеющий обязательное значение, содержащий указание на цели и средства их достижения, организующий практическую деятельность субъектов и объектов управления»⁷.

Несмотря на различие вышерассмотренных дефиниций, можно выделить наиболее существенные свойства управленческого решения, которые представляется целесообразным объединить в три группы: правовые, содержательные и организационные признаки. К правовым признакам относятся такие обязательные свойства решения, как правомочность субъекта, соблюдение установленного порядка принятия решения, а также непротиворечивость конкретного решения иным действующим решениям вышестоящих систем управления (в том числе законам и подзаконным актам). Содержательные признаки решения включают такие определяющие его свойства, как целеполагание, анализ и оценка, определение путей и средств достижения целей. К организационным признакам следует отнести свойства решения быть управляющей командой, организовывать практическую деятельность, иметь обязательное значение. Следует особо подчеркнуть неразрывное единство этих признаков управленческого решения. Отсутствие хотя бы одного из них исключает возможность отнесения решений к

числу управленческих или предопределяет дефектность решения.

С этой точки зрения рассмотрим групповые управленческие решения, принимаемые на уровне МВД, ГУВД, УВД (втором уровне управления системой).

Правовой основой образования и деятельности коллегий и оперативных совещаний на этом уровне управления является «Типовое положение об МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации»⁸, в котором указано, что в этих органах создаются названные коллегиальные органы управления, на заседания которых выносятся наиболее актуальные, сложные и требующие коллективного рассмотрения вопросы организации оперативно-служебной деятельности.

Состав коллегии по представлению начальника органа утверждается администрацией исполнительной власти субъекта Федерации. По должности в состав коллегии входят заместители начальника органа. Решения коллегии принимаются большинством голосов ее членов и объявляются приказами начальника органа являющегося ее председателем. В случае разногласий между членами коллегии и ее председателем последний проводит свои решения, докладывая о возникших разногласиях в МВД России и администрацию субъекта Федерации, за исключением вопросов, касающихся уголовно-процессуальной, оперативно-розыскной, административно-юрисдикционной и уголовно-исполнительной деятельности. Члены коллегии также могут сообщить в названные выше органы свое особое мнение.

Коллегии и оперативные совещания на своих заседаниях рассматривают основные вопросы предупреждения преступлений и административных правонарушений, обеспечения охраны общественного порядка и общественной безопасности, выявления и раскрытия преступлений, организации работы с личным составом, оценки и внедрения в практику передового опыта и рекомендаций науки, выполнения задач, возложенных на органы внутренних дел федеральными и региональными органами законодательной и исполнительной власти; обсуждают предложения по дальнейшему совершенствованию правового регулирования деятельности органов внутренних дел, а также проекты наиболее важных



нормативных актов; заслушивают отчеты и оценивают работу подведомственных органов, подразделений, предприятий, учреждений и организаций внутренних дел и др.

Таким образом, коллегии и оперативные совещания, не являясь самостоятельными элементами организационной структуры ГУВД (подобными, например, управлениям, отделам), образуются в уже созданной и функционирующей организационной структуре и не изменяют ее. Особенность заключается в том, что их деятельность хотя и носит нормативно закрепленный, плановый характер⁹, однако по своему положению они стоят над отраслевыми и всеми остальными службами и, будучи «особыми» субъектами управления, наделенными правом принятия управленческих решений, в конечном итоге дополняют руководство системой. В этом плане коллегии и оперативные совещания имеют ряд специфических признаков, характеризующих их место в организационной структуре управления системой.

Во-первых, наряду с руководителем, коллегии и оперативные совещания могут рассматривать весь комплекс проблем деятельности системы. Во-вторых, они не только обсуждают проблемы, но и принимают соответствующие решения, организуют и контролируют их исполнение, т.е. активно участвуют в управлении системой. В-третьих, введение в состав коллегии и исключение из него не являются прерогативой только начальника органа. В-четвертых, характерной особенностью их деятельности является то, что, как отмечалось выше, в случае разногласий между коллегией и руководителем органа — единоначальником последний, независимо от данного обстоятельства, может проводить в жизнь свое решение. Однако о возникших разногласиях он обязан доложить в МВД России, а также в администрацию региона. Как отмечалось, членам коллегии также предоставляется право сообщать в эти органы свое особое мнение.

Вместе с тем, констатируя наличие плановости в деятельности этих коллегиальных органов и правовой основы в подготовке и принятии ими управленческих решений, следует подчеркнуть необходимость дальнейшей регламентации пределов их компетенции и ответственности за принятие управленческих решений (особенно это касается деятельности оперативных совещаний).

Проблема правомочности коллегий и оперативных совещаний в области выработки и принятия решений тесно связана с рассмотрением второго правового признака управленческих решений ~ соблюдения установленного порядка принятия управленческих решений коллегиями и оперативными совещаниями, который зависит: во-первых, от укрепления единого планового начала в выработке решений на всех уровнях и, во-вторых, как нам представляется, — от особенностей регулирования возникших разногласий между председателем и членами коллегии при принятии управленческих решений.

Планы работы коллегий и оперативных совещаний разрабатываются на основе требований, приказов и директив как вышестоящих органов внутренних дел, так и изданных непосредственно в МВД, ГУВД, УВД предложений отраслевых и функциональных служб, а также штабных подразделений, на которые возложено организационное обеспечение заседаний коллегий и совещаний руководства органа¹⁰.

В планах работы коллегиальных органов определяется периодичность их заседаний. Заседания коллегий и оперативных совещаний планируются в строго определенные дни, что способствует улучшению подготовки каждого заседания, содействует улучшению исполнительской и служебной дисциплины. Внеплановые и внеочередные заседания коллегии или оперативного совещания могут быть назначены по инициативе руководителя органа, а также руководителей служб, но только по рапорту инициатора с письменного разрешения министра, начальника ГУВД, УВД.

Работа коллегии и оперативного совещания руководства ГУВД г. Москвы в соответствии с Приказом МВД России от 6 декабря 1999 г. № 994 планируется на полугодие. На каждое заседание выносятся не более трех вопросов.

Предложения в планы работы коллегии и оперативного совещания вносят члены коллегии, руководители управлений, самостоятельных отделов ГУВД, ОУВД, РУВД, ОВД, отделов милиции и их заместители. Согласованные с заинтересованными подразделениями Главка и заместителями начальника по курируемым направлениям деятельности предложения в проекты планов представляются



в Организационно-плановый отдел Штаба ГУВД г. Москвы за два месяца до истечения предшествующего полугодия с указанием подразделения-исполнителя и предполагаемых сроков их обсуждения. На основе поступивших предложений Организационно-плановым отделом Штаба ГУВД г. Москвы подготавливается проект плана работы коллегии, который представляется на утверждение коллегии (проект плана работы оперативного совещания представляется на утверждение начальнику) за месяц до истечения предшествующего полугодия.

Начальником, по согласованию с членами коллегии, могут вноситься дополнения и изменения в планы работы коллегии и оперативного совещания.

Утвержденные планы работы коллегии и оперативного совещания в недельный срок рассылаются Организационно-плановым отделом Штаба ГУВД членам коллегии, в подразделения ГУВД, а также ОУВД, РУВД.

Вместе с тем анализ практики планирования штабами ГУВД, ОУВД, РУВД г. Москвы периодичности и конкретных сроков проведения заседаний коллегий и оперативных совещаний показывает, что они не всегда исходят из характера и назначения того или иного заседания коллегии или оперативного совещания (разработка и принятие управленческих решений, организация исполнения принятых ранее решений, обсуждение итогов выполнения отдельного решения, оценка его результатов и решение текущих практических задач).

При планировании не всегда учитывается и форма проводимого заседания в зависимости от состава его участников (расширенные, совместные, выездные заседания), а также форма рассмотрения вопросов, выносимых на обсуждение коллегиальных органов (доклады, отчеты или обсуждения проекта приказа, инструкции, устава, наставления, положения, плана и др.).

Это положение может быть нормализовано путем установления периодичности и конкретных сроков выработки и принятия управленческих решений от верхнего до низовых уровней системы, а также дальнейшего развития перспективного и годового планирования нормотворческой деятельности. Решению этой проблемы в известной мере могло бы способствовать выполнение требований

приказа МВД России, направленного на совершенствование правового регулирования деятельности органов внутренних дел¹¹.

Что касается упомянутой характерной особенности деятельности коллегии в области принятия управленческих решений, то здесь необходимо отметить следующее. Как отмечалось ранее, решения коллегии принимаются большинством голосов ее членов и объявляются приказами начальника ГУВД. В случае разногласий между членами коллегии и начальником ГУВД последний проводит свои решения, докладывая о возникших разногласиях мэру и правительству Москвы. Члены коллегии, в свою очередь, могут также сообщить свое мнение мэру и правительству Москвы. Однако, на наш взгляд, некоторые положения рассматриваемого нами приказа ГУВД г. Москвы от 21 августа 1996 г. № 742 «Об утверждении регламента заседаний коллегий и совещаний руководства ГУВД г. Москвы» не вытекают из «Типового положения об МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации». Например, в части, касающейся доклада о возникших разногласиях в вышестоящие инстанции: во-первых, в соответствии с принципом двойной подчиненности как начальник, так и члены коллегии ГУВД должны докладывать, как нам представляется, не только мэру и правительству Москвы, как это предписано вышеуказанным приказом ГУВД, но и в МВД России; во-вторых, из круга докладываемых в указанные инстанции вопросов необходимо исключить вопросы, касающиеся уголовно-процессуальной, оперативно-розыскной, административно-юрисдикционной и уголовно-исполнительной деятельности органов внутренних дел.

Итак, отмеченные обстоятельства еще раз убеждают в необходимости совершенствования правового регулирования проблемы соотношения компетенции и ответственности коллегии как субъекта управления в области принятия управленческих решений¹².

Третий правовой признак решения — непротиворечивость его иным действующим решениям, законам и подзаконным актам вышестоящих систем управления достаточно детально исследован в государственно-правовом аспекте¹³, поэтому мы не видим необходимости подробно останавливаться на этом.



Таким образом, групповые решения МВД, ГУВД, УВД в принципе содержат все необходимые правовые признаки и могут быть отнесены к числу управленческих решений. Вместе с тем повышение их обоснованности и законности предопределяет необходимость дальнейшего регулирования практики групповых форм подготовки и принятия управленческих решений, главными направлениями которого, на наш взгляд, в данном случае являются регламентация распределения полномочий на принятие решений по уровням управления, разработка единого согласованного порядка выработки и принятия групповых решений сверху донизу.

¹ Ипакян П. Подготовка и принятие управленческих решений в органах внутренних дел. М., ВШ МВД СССР. С. 9; Основы управления в органах внутренних дел / Под ред. А.П. Коренева. М., МЮИ МВД РФ. 1996. С. 157

² См.: Булыгин Ю.Е. Организация социального управления (основные понятия и категории): Словарь-справочник. М.: «КОНТУР», 1999. С. 234.

³ Подробнее см.: Миронов А.Л. Государственное управление в России. Конституционный и институциональный аспекты. Москва, 2012, Сер. Научные издания для юристов.

⁴ Савин С.А. Повышение качества управленческих решений // Сб. Научные основы управления экономикой. Вып. 2. М.,

«Мысль», 1974. С. 156.

⁵ Афанасьев В.Г. Социальная информация и управление обществом. М., Политиздат, 1975. С. 147.

⁶ Дружинин В.В., Конторов Д.С. Идея, алгоритм, решение. М., Воениздат, 1972, С. 147.

⁷ Тихомиров Ю.А. Управленческие решения. М., 1972. С. 33.

⁸ Приказ МВД РФ от 25 октября 2006 г. № 846 «Об утверждении Типового положения о Министерстве внутренних дел, главном управлении, управлении внутренних дел по субъекту Российской Федерации» (утратил силу).

⁹ Согласно приказу МВД РФ от 6 декабря 1999 г. № 994 «Об упорядочении отдельных направлений управленческой деятельности в системе МВД России» деятельность коллегий и оперативных совещаний в органах внутренних дел субъектов Федерации планировался на полугодие.

¹⁰ См.: Типовое положение о штабе МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации на транспорте и режимных объектах.

¹¹ См.: Приказ МВД России от 23 сентября 1992 г. № 340 «О мерах по совершенствованию правовой работы в системе МВД России».

¹² Интересна в этом отношении точка зрения И.Л. Бачило: (до сих пор нет анализа ответственности применительно к гарантиям статуса субъектов управления или самого процесса управления. А нужно комплексное изучение проявления, сочетания и эффективности различных видов и форм ответственности на только с точки зрения реализации правовых норм (это тоже важно), но и с точки зрения реального обеспечения ими необходимого качества управления как явления комплексного.) См.: Институт ответственности в управлении // Советское государство и право. 1977. № 6.

¹³ Лебедев М.П. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом. М., Юридическая литература, 1974.



Региональные и местные налоги. 3-е изд., перераб. и доп. Учебное пособие. Гриф УМО. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки. Шаров В.Ф., Ахмадеев Р.Г., Косов М.Е. Изд-во ЮНИТИ, 2015.

Обобщен и систематизирован существующий в Российской Федерации порядок исчисления и уплаты организациями и физическими лицами региональных и местных налогов с позиций действующего налогового законодательства РФ. Анализируется история появления региональных и местных налогов. Особое внимание уделено определению объектов налогообложения, ставкам, льготам, порядку и срокам уплаты налогов. Приведены примеры исчисления по каждому налогу с учетом специфики и особенностей налогов.

Анализируются проблемные вопросы налоговой нагрузки на налогоплательщиков, имеющих в собственности движимое и недвижимое имущество. Учтены изменения законодательства РФ по применению второй части Налогового кодекса РФ по состоянию на 1 января 2015 г.

Для студентов высших учебных заведений экономических специальностей, аспирантов, преподавателей. Может представлять интерес для руководителей и экономистов организаций.



УДК 338.2, 625

ББК 65

МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОЦЕНКИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОТЕРЬ ОТ ДОРОЖНО-ТРАНСПОРТНЫХ ПРОИСШЕСТВИЙ

ГАСАН МАМЕДОВИЧ КАЗИАХМЕДОВ,

профессор, доктор экономических наук,

профессор кафедры экономической безопасности и экономики

Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя

E-mail: churic55@ya.ru

Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Статья посвящена проблеме оценки экономической эффективности безопасности дорожного движения. Автор подробно раскрывает актуальные социально-экономические угрозы безопасности дорожного движения в России, а также различные подходы для оценки ущерба от дорожно-транспортных происшествий. Обозначены основные направления и мероприятия для минимизации существующих угроз.

Ключевые слова: автомобильный транспорт, безопасность дорожного движения, социально-экономическая безопасность, оценка ущерба.

Annotation. The article is devoted to the problem of cost-effectiveness of the traffic security ensuring. The author names actual threats of Russian traffic security and different approaches for the damage assessment. There are indicated the main directions and measures for minimizing this threats.

Keywords: road transport, traffic safety, social and economic security, damage assessment.

Социально-экономические потери от дорожно-транспортных происшествий являются прямой угрозой экономической безопасности Российской Федерации. Это настоятельно требует пересмотра государственного подхода к управлению сферой автотранспорта, высокая значимость которой непосредственным образом определяет ее взаимосвязь с развитием экономики России и обеспечением ее экономической безопасности, поскольку оценка экспертов и проведенный анализ показывают тесную связь дорожно-транспортных происшествий (ДТП) и экономики (то есть связь между уровнем аварийности и состоянием экономики страны).

Экономическая безопасность в сфере автомобильного транспорта, очевидно, представляет собой состояние защищенности и динамической устойчивости экономических интересов личности, общества, государства и хозяйствующих субъектов

в сфере пользования автомобильными дорогами, определяет их способность обеспечивать реализацию и защиту таких интересов в условиях воздействия негативных факторов.

В исследуемой сфере можно выделить следующие группы угроз экономической безопасности:

- увеличение доли транспортных затрат в сметной стоимости производимой продукции;
- низкое качество функционирования автомобильного транспорта и его инфраструктуры;
- значительный экологический ущерб;
- недостаточная развитость дорожной сети;
- тенденция к сокращению инвестиций в дорожное строительство;
- нестабильность финансового обеспечения сектора экономики в целом;
- социально-экономический ущерб от ДТП.

Указанные угрозы являются насущными и реальными, причем имеют четкую экономическую



оценку, в соответствии с которой суммарный вне-транспортный ущерб от функционирования автомобильного транспорта России составляет свыше 600 миллиардов рублей или 90% от авто-транспортной емкости ВВП народного хозяйства страны.

К сожалению, в настоящее время нет универсального мирового подхода к определению объемов ущерба, причиняемого ДТП. В основе отечественной системы оценки лежит тезис о том, что величина социально-экономического ущерба в результате ДТП включает в себя следующие составляющие:

- ущерб в результате гибели и ранения людей (экономические потери из-за выбытия человека из сферы производства, при выплате пенсий по инвалидности и по случаю потери кормильца, а также при оплате лечения в больницах и временной нетрудоспособности, потери из-за гибели детей);
- ущерб в результате повреждения транспортных средств;
- ущерб в результате порчи груза;
- ущерб в результате повреждения дороги.

Анализ динамики ДТП в России показывает их дальнейший рост на протяжении ряда последних лет, в том числе в 2014 году. Это относится как к количеству ДТП, так и к другим показателям: числу пострадавших, числу погибших и раненых, и так далее. Слабым оправданием ситуации является непрерывный рост количества самих автомобилей, а также продолжающие иметь место недостатки в начальной и последующей подготовке водителей.

Положительной тенденцией следует признать улучшение динамики тяжести последствий ДТП, то есть снижение количества погибших по отношению к пострадавшим. Именно на этом факте сделал акцент на совещании, посвященном итогам работы ГИБДД за 2014 год, генерал-лейтенант полиции Виктор Иванович Нилов, начальник Главного управления по обеспечению безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации. В частности, он сообщил о том, что по сравнению с предыдущим годом ДТП стали причиной на 2,5% меньшего числа человеческих смертей. В абсолютных цифрах это — 183 жизни. Много это или мало, вопрос, конечно, философский. Всякий согласится, что любая человеческая

жизнь бесценна по сути, а тенденция, однозначно, позитивная.

Также, по оценке главы ГИБДД, в 2014 году повысился уровень безопасности как участников дорожного движения, так и пешеходов. Последние стали погибать в ДТП на 6% реже (итоговое значение — 1 223 человека), в том числе на 1,6% меньше непосредственно на пешеходных переходах. Этому, в том числе, способствовало применение новых технических средств, которые позволили сделать нерегулируемые пешеходные переходы гораздо более заметными для водителей, что крайне важно в условиях ограниченной видимости — особенно на загородных трассах.

В то же время абсолютный ежегодный ущерб от ДТП сопоставим с вкладом ряда секторов экономики в ВВП. За сухими цифрами статистики стоят громадные безвозвратные потери и страшные человеческие трагедии. Так, ежегодно в Российской Федерации в результате ДТП погибают или получают ранения свыше 275 тысяч человек. На дорогах за последние 9 лет погибли 9 852 ребенка в возрасте до 16 лет, травмированы 209 223 ребенка. Демографический ущерб от дорожно-транспортных происшествий с их последствий за 2004—2011 годы оставил 571 407 человек.

Размер социально-экономического ущерба от дорожно-транспортных происшествий и их последствий за 2004—2011 годы оценивается 8 188,3 миллиарда рублей, что можно сопоставить с доходами консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 2012 год (8 064,3 миллиарда рублей). Не смотря на то, что в 2011 году социально-экономический ущерб от ДТП и их последствий снизился до 862 миллиарда рублей, его годовой размер, тем не менее, все равно существенен и примерно равен расходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 2011 год на жилищно-коммунальное хозяйство (881,25 миллиардов рублей).

Повод для критического анализа, согласимся, более чем серьезный. Обеспечение безопасности дорожного движения является составной частью задач обеспечения личной безопасности, решения демографических, социальных и экономических проблем, повышения качества жизни и содействия региональному развитию.



Пределов совершенству в работе, как известно, нет. Перед ГИБДД стоит еще немало вопросов, требующих тщательно обдуманых ответов. Пожалуй, самый животрепещущий из таких вопросов — пересмотр принципов строительства остановок общественного транспорта в населенных пунктах. В случае, когда автомобиль на проезжей части теряет управление и вылетает на остановку, она, в подавляющем большинстве случаев превращается в смертельную ловушку для тех, кто на ней находится, поскольку ее конструкция исключает возможность быстро покинуть опасную зону. Понятно, что работа над этой проблемой потребует несравнимо большего финансирования, чем уже реализованные мероприятия. Означает ли это, что остановками не нудно заниматься вовсе? Конечно, нет. Жизнь российских граждан по определению нам дороже.

Аналогичная ситуация складывается и с дальнейшей просветительской работой. Тревожной информацией в статистических итогах 2014 года стало увеличение числа погибших в ДТП детей, в частности, детей-пассажиров. Речь идет вроде бы менее чем об 1% от общего числа погибших, но тенденция-то налицо: наблюдавшееся на протяжении нескольких последних лет снижение детской смертности в ДТП прекратилось. Причина, скорее всего, кроется в простом пренебрежении вопросами безопасности. Данные социологических вопросов свидетельствуют о том, что специальные детские удерживающие устройства имеются в каждой второй семье. Но практически каждый десятый автомобилист с детьми заявляет, что специального кресла у него нет и приобретать его он не собирается. Выкладки социологов подтверждаются и статистикой ГИБДД: в каждом четвертом ДТП ребенок пристегнут простым ремнем безопасности, в каждом восьмом — просто сидел в салоне или находился на руках у мамы, что еще хуже.

Для повышения уровня экономической безопасности исследуемой сферы основными принципами оценки эффективности, используемыми при разработке мероприятий по снижению ДТП, по нашему мнению, будут следующие: рассмотрение на протяжении всего его жизненного цикла, сопоставимость условий сравнения различных мероприятий (вариантность), принцип положительности и максимума

эффекта, учет фактора времени, учет влияния продолжающейся инфляции, имеющихся неопределенностей и рисков.

Социально-экономическая значимость проблемы ДТП в России предопределила принятие на уровне Правительства Российской Федерации федеральной целевой программы (далее — ФЦП) «Повышение безопасности дорожного движения в 2006—2012 годах», а в дальнейшем — федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013—2020 годах»¹. Этим же постановлением рекомендовано органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации при принятии в 2013—2020 годах региональных целевых программ, направленных на повышение безопасности дорожного движения, учитывать положение ФЦП.

Для повышения социально-экономической эффективности ФЦП «Повышение безопасности дорожного движения» можно предложить ряд мероприятий, реализуемых на государственном и региональном уровнях, в том числе:

- повышение эффективности управления бюджетными средствами;
- формирование эффективной системы налоговых источников финансирования дорожного хозяйства;
- расширение дополнительных источников финансирования;
- развитие правовых основ и гарантий для частно-государственного сотрудничества в дорожной сфере;
- совершенствование организационно-экономических основ дорожного хозяйства.

Результатом указанной системы мероприятий должно стать такое состояние сферы автотранспорта России, которое бы отвечало современным требованиям экономической безопасности, а именно — обеспечивало возможности прогрессивного и устойчивого развития, защиты от внешних и внутренних угроз, предотвращения и минимизации причиненного ДТП социально-экономического ущерба.

К сожалению, фактически в настоящее время нет универсального общего подхода к оценке социально-экономического ущерба в развитых странах, хотя полезный зарубежный опыт имеется. Отметим,



что простой неадаптированный перенос различных зарубежных подходов на российскую почву является неоправданным, ведь порой вместо пользы можно принести вред.

Предлагаемый подход к совершенствованию методики статистической оценки величины социально-экономического ущерба от ДТП согласуется с мировой практикой, а также с социально-экономической ситуацией в России. Для определения социально-экономического ущерба от ДТП следует применить оценочный подход, суть которого состоит в определении базовой величины ущерба по типичным ситуациям и ввести критерии его конкретизации:

- степень вины нарушителя;
- степень физических и нравственных страданий, связанных с индивидуальными особенностями лица, которому причинен вред;
- ухудшение способностей пострадавшего или лишения его возможности их реализации;
- увольнение с работы и иные фактические обстоятельства и последствия ДТП.

Включение в такую оценку размеров морального вреда от ДТП позволит расширить практическую базу его компенсации, четче определить объемы ущерба и планировать мероприятия по его снижению, предупреждать ущерб и защищать права граждан, общества и государства в указанной сфере, и в целом усилить экономическую безопасность государства.

Деятельность правоохранительных органов по обеспечению безопасности дорожного движения — ключевой инструмент государственной политики в области снижения социально-экономического ущерба и укрепления экономической безопасности государства как в России, так и за рубежом. Данный подход имеет и экономическое обоснование, поскольку по соотношению затрат и получаемой выгоды надзор правоохранительных органов за соблюдением требований дорожного законодательства — один из самых эффективных и рентабельных методов ежегодного уменьшения ущерба от ДТП на дорогах.

Сегодня в России вслед за другими странами активно внедряются устройства, автоматически фиксирующие нарушение скорости (положительный опыт по внедрению такой системы, имеющийся во Франции, таким образом, успешно работает в Рос-

сии). В целом за рубежом имеется устойчивая тенденция сокращения контактов водителей непосредственно с сотрудниками полиции — происходит переход на электронную систему фиксации и обработки правонарушений. В ряде развитых европейских стран в любое время без наличия каких-либо дополнительных оснований полиция имеет право производить остановку транспортных средств для проверки водителя на состояние опьянения в порядке профилактики нарушений дорожного законодательства. При этом обязательным условием эффективного ведения надзора специалисты многих стран считают обеспечение его хорошей «видимости» на дороге, причем не столько в целях простого увеличения количества задержаний пьяных водителей и наложенных штрафов, сколько для соблюдения общей атмосферы высокой степени риска быть задержанным полицией. Неотвратимость угрозы наказания, таким образом, работает гораздо эффективнее, чем непосредственно само наказание.

Очевидно, следует согласиться с тем, что легче предупредить ДТП, чем бороться с его последствиями. По оценкам зарубежных специалистов, соотношение затрат на надзорные мероприятия дорожной полиции и размер получаемой прибыли, то есть нанесенного ущерба в ДТП, которые были предотвращены полицией, может составлять 1:19. Комментарии, как говорится, излишни. Образно говоря, вопрос с финансированием предотвращения ДТП продолжает быть актуальным. Если кто-то желает сэкономить на работе ДПС несколько рублей, то ущерб от ДТП может составить многие тысячи и десятки тысяч. Не говоря уже о том, что, как уже говорилось, большинство потерь носит безвозвратный характер.

Как показывают исследования, наибольшую социально-экономическую опасность представляют правонарушения, связанные с превышением установленной скорости движения, управлением автомобилем в состоянии опьянения, пренебрежительным отношением к средствам безопасности. Грамотный подход к решению вопросов оценки и предупреждения социально-экономического ущерба от ДТП непосредственным образом определяет стратегические и тактические решения в указанной сфере, объемы финансирования, эффективность деятельности государственных органов, а, следо-



вательно, и уровень экономической безопасности государства. Такая работа почти всегда находит положительный отклик среди населения. Так, по данным европейского совета безопасности, 76% европейских водителей одобряют идею проведения полицией интенсивных надзорных мероприятий, а 35% считают необходимым проведение таких мероприятий.

А что же в России? Удивительно, но факт: большинство российских водителей недовольны дорогами и одобряют работу сотрудников ГИБДД. Это показал опрос, проведенный по инициативе Центра стратегических исследований «Росгосстраха». Опрошены были 9 800 человек в 37 крупных городах России. Работу ГИБДД нейтрально или позитивно оценивают почти 70% автомобилистов. Интересно, что исследование опровергает и ложное мнение о повальной коррупции в органах ГИБДД — только 31% опрошенных лиц заявили, что сталкивались с подобным явлением. Состояние дорог российские автолюбители оценивают как плохое: 28 и

33% опрошенных, соответственно, считают его совершенно неудовлетворительным и крайне неудовлетворительным. Условно довольны российскими дорогами лишь 8% водителей.

Чтобы уменьшить число пробок и аварий на российских дорогах, по мнению авто владельцев, необходимо их, прежде всего, отремонтировать, построить новые развязки и эстакады, а также создать сеть парковок, причем не только в Москве и Московской области. Нельзя не согласиться с высказанным мнением. Ведь из года в год мы настойчиво ведем разговор о снижении ущерба от ДТП, однако, прежде всего, надо попробовать устранить причины, их порождающие. Проблемы требуют целенаправленного и оперативного решения, иначе завтра мы можем опять столкнуться с той же ситуацией, которая была вчера.

¹ Принята Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 октября 2013 г. № 864 (в настоящее время действует в редакции от 6 ноября 2014 г.).



Тепман Л.Н., Эриашвили Н.Д. Международный финансовый менеджмент. Учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Экономика и управление» / М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. 367 с.

Обосновывается теория управления финансами в транснациональных компаниях на основе выявления закономерностей развития финансового менеджмента. Проводится систематизация применяемых разными компаниями инструментов управления финансами в рамках этой теории. Рассматривается технология применения различных инструментов управления финансами, используемых в транснациональных компаниях. Определены достоинства и недостатки этих инструментов, обозначены основные принципы управления финансами.

Приведены основные показатели и структура анализа финансово-хозяйственной деятельности в транснациональных компаниях, критерии принятия решений в управлении финансами.

Для студентов бакалавриата, преподавателей экономических вузов, а также финансовых менеджеров, управленцев и бухгалтеров транснациональных корпораций, специалистов по антикризисному управлению, риск-менеджеров.



УДК 368:330.322 (075.8)

ББК 65.271-56-18я73

ЭВОЛЮЦИЯ РАЗВИТИЯ И АНАЛИЗ ОПЫТА ОРГАНИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАХОВЩИКОВ

Н.Н. НИКУЛИНА,

доцент кафедры финансов и кредита Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского,

кандидат экономических наук,

Почетный работник высшего профессионального образования РФ

И.И. УШАКОВ,

ассистент кафедры торгового дела Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В данной статье авторами рассмотрены следующие вопросы: эволюция тенденций трансформации финансовых ресурсов в страховом предпринимательстве; динамика изменения доли страховых премий в ВВП; анализ опыта организации инвестиционной деятельности США, Великобритании, Японии; общие принципы построения законодательства по инвестиционной политике.

Ключевые слова: инвестиционная деятельность, финансовые ресурсы, временно свободные средства, инвестиционный потенциал, иностранные инвестиции.

Annotation. In this article, the authors address the following questions: The evolution of trends in transformation of financial resources in the insurance business. Changes in the share of insurance premiums in GDP. Analysis of the experience of the investment activities of the USA, UK, Japan. General principles of laws on investment policy.

Keywords: investment activity, financial resources, temporarily free funds, investment potential, foreign investment.

Эволюция развития инвестирования финансовых ресурсов зарубежных страховщиков.

Мобилизация финансовых ресурсов в период структурной перестройки экономики приводит к существенным трансформациям в страховом деле развитых стран. Основные тенденции этих явлений выражаются в:

- усилении концентрации и капитализации страховых институтов;
- росте групп страховых гигантов, действующих как трансконтинентальные образования;
- процессе универсализации страховых организаций;
- обострении конкурентной борьбы внутри финансовых посредников и между ними;
- дерегулировании страхового рынка, направленном на смягчение или полной отмене ограни-

чений и запретов в области финансовой, в том числе инвестиционной деятельности.

Инвестирование временно свободных финансовых ресурсов приносит дополнительную прибыль в виде дохода от инвестиций, увеличивая капитал страховой организации. Размещение этого капитала на финансовом и фондовом рынках, управление ими ставит перед страховыми организациями новые задачи.

Инвестиционный потенциал страховых организаций постоянно увеличиваются. Ежегодно через страховые организации проходят средства в размере триллионов долларов США, в европейских странах объемы собираемых страховых премий достигли в среднем 7,5% в ВВП и этот показатель продолжает расти, ориентировочно этот показатель в 2013 г. достиг 7,8% (табл. 1).



Таблица 1

Динамика доли страховых премий в ВВП, %
(1996—2013 гг.)

Страна	1996	1998	...	2013
США	12,8	12,4	...	13,5
Великобритания	11,1	12,1	...	15,78
Германия	6,5	6,4	...	10,4
Франция	9,0	7,9	...	9,6

Данные: ФССН, ФСФР

Общая сумма инвестиций, которыми управляют страховые организации Европы, США, Великобритании, составляет несколько триллионов долларов. В странах с рыночной экономикой установлены нормы размещения средств активов, минимально и максимально возможные квоты, правила размещения средств активов подчинены требованиям инвестирования средств в национальную экономику и должны производиться в сроки, совпадающие со временем действия взятых обязательств. Нормы размещения средств активов страховщиком в различных странах установлены в зависимости от сложившихся в каждой стране собственных традиций. Возможные направления инвестиций временно свободных средств страховщиков (далее ВССС) установлены либо раздельно по страхованию жизни и иным, чем страхование жизни, видам, либо отдельно по каждому виду страховой деятельности.

Ключевыми моментами, характеризующими процесс планирования размещения инвестиций, выступают надежность и прибыльность. **Надежность** означает, что вложения осуществляются в надежно управляемые предприятия, в разработки с высокой долей вероятности успеха. **Прибыльность** для обеспечения текущих денежных потоков. Нормы размещения временно свободных средств в последние годы унифицируются в Европейском Союзе, преследуя следующие цели:

- **ликвидность** — быстрая и безущербная для страховщика конвертация активов в наличные деньги;
- **диверсификация** — снижение риска возможных потерь капитала или доходов;
- **подконтрольность** — обеспечение реальной возможности осуществлять контроль над размещенными ВССС;

- **открытость** — обеспечение необходимой информации о потенциальных объектах инвестирования.

Во-первых, размещение средств, производимое страховыми организациями, должно совпадать во времени и пространстве с их обязательствами, это означает, что производимые размещения должны подчиняться требованиям страховой защиты, ликвидности и рентабельности, производиться на срок, сравнимый со временем действия взятых обязательств. **Во-вторых**, цель разработки норм в размещении средств — ограничить инвестиции сферой национальной экономики, долгосрочные вложения способствуют удовлетворению ее потребностей в капиталовложениях. **В-третьих**, нормы размещения могут определять и направлять финансовые ресурсы страховщиков в конкретные отрасли производства, которые необходимо развивать в конкретных регионах, конкретный период времени¹.

В 50-е годы учреждено Многостороннее Агентство по гарантиям инвестиций. В 1981 г. разработан «Проект основных положений Конвенции об учреждении Многостороннего Агентства по гарантиям инвестиций». На основе «Проекта» разработана Конвенция, распространенная среди правительств государств — членов. В 1985 г. появилась Сеульская Конвенция об утверждении Многостороннего Агентства по гарантиям инвестиций (МИГА). Участниками МИГА являются 154 государства (22 из них отнесены к категории I (промышленных) и 112 — к категории II (развивающихся). Россия является участником МИГА с 1992 г., включена во вторую категорию. Главная задача МИГА — стимулировать поток инвестиций в производительных целях между странами-членами и особенно в развивающихся странах. Минимальный размер инвестиций официально не установлен, максимальный предел — 50 млн долл. на проект.



МИГА намерено страховать иностранные инвестиции в России, предполагается открытие отраслевых гарантийных инвестиционных проектов в ряде отраслей российской экономики (угольной, лесной). Агентство уделяет особое внимание увеличению потока капиталовложений между развивающимися странами-членами. МИГА выдвинула «Концепцию» о применении развивающимися странами новых инструментов для привлечения и поощрения прямых иностранных инвестиций. Например, подготовка и опубликование «Мер по поощрению инвестиций» начата с 2001 г. на шестой ежегодной конференции Всемирной Ассоциации Агентств по поощрению инвестиций.

В 2000 г. по инициативе МИГА, Правительства РФ и Канадского Агентства международного развития создали информационную систему, предназначенную для обеспечения транспарентности и доступа к информации. Иностранные инвесторы получили беспрепятственный доступ к информации о правилах деятельности государственных предприятий и их активах, предназначенных для продажи, о законах и подзаконных актах, регламентирующих соответствующие операции.

В 2009—2013 гг. наполнение квоты иностранными страховыми организациями происходило в большей степени в направлении увеличения уставного капитала функционирующих страховщиков. Иностранные страховые организации проявляют долгосрочный интерес к рынку страхования жизни, занимая около 63% данного сегмента и вкладывая в этот сегмент страхового рынка финансовые ресурсы через увеличение уставного капитала. Объясняется это тем, что рынок страхования жизни обладает значительным потенциалом, в развивающихся странах 2—3% ВВП, а развитых — 5—8%.

Опыт организации инвестиционной деятельности в США

Опыт инвестиционной политики зарубежных стран, использующих тот или иной подход, имеет отличительные особенности. В Соединенных Штатах в 60-х годах ипотеки играли большую роль для помещения фондов обществ страхования жизни (59,2%), но постепенно этот вид размещения стал терять свое значение и в начале XX в. процент гипотек не превышал 28,8%; недвижимая собственность не имела и не имеет особенно важного значения

(всего 9%). На первый план выдвинулись облигации и дивидендные бумаги. Например, в 1860 г. они составляли 0,9% всего актива общества страхования жизни, в 1900 г. — 32,2%, в 1998 г. — около 45%, в 2013 г. — свыше 50%. По действующему законодательству страховщикам по страхованию жизни разрешено инвестировать в перечень финансовых инструментов, утвержденных штатом. В отличие от страховой организации, страховавших имущество и от несчастных случаев, страховщики по страхованию жизни не могли инвестировать в корпоративные акции. Любая недвижимость, приобретенная через ипотеку, должна быть реализована в течение пяти лет. Принятие решений об инвестициях в страховой организации по страхованию жизни регулируется по следующим причинам. Страхование жизни — это контракт, предусматривающий выплаты в будущем; если страховая организация по страхованию жизни обанкротится из-за плохих инвестиций, то люди не получат свое. Поэтому **первая причина** регулирования вложения в инвестиции является платежеспособность. **Другая причина** регулирования размещения ВССС в инвестиции по страхованию жизни — предотвращение экономической концентрации власти. Регулирование инвестиций по страхованию жизни началось в ранние годы республики. Например, Содружество Пенсильвании ограничило инвестиции INA правительственными облигациями. Штаты разработали и приняли обязательные законы, требовавшие от страховщиков, работавших в штате, инвестировать на территории штата определенную часть своей прибыли. Например, в 1869 году Иллинойс потребовал инвестировать 100 000 долларов в ценные бумаги США, в ценные бумаги штата Иллинойс, или в местные ценные бумаги, или в ипотечные ссуды на недвижимость в Иллинойсе. В этот же период Нью-Джерси, Нью-Йорк, Калифорния, Айова, Огайо приняли законы, требовавшие, чтобы компании, работавшие в этих штатах, инвестировали значительную часть своей прибыли в этих штатах. В 1907 г. штат Техас издал Закон об обязательном инвестировании 75% страховых резервов на территории штата, иначе не выдавалась лицензия.

При наличии обязательных законов об инвестициях, с целью ограничения утечки капитала, в целом в XIX веке контроль над инвестиционными



вложениями по страхованию жизни был ограниченным. Разрешительное инвестиционное законодательство постепенно либерализовывалось. В 1928 году Нью-Йорк разрешил страховщикам по страхованию жизни инвестировать в негарантированные корпоративные долги и в привилегированные акции, до 1951 года Нью-Йорк не разрешал инвестиции в обычные акции. В 1958 году Нью-Йорк разрешил страховщикам по страхованию жизни инвестировать в акции из неутвержденного списка до 2% своих активов. Законы требовали, чтобы внутри одной категории инвестиций они были распределены между различными финансовыми инструментами. Инвестиции в государственные ценные бумаги достигли своего пика — 50,3% активов в 1945 году, упали до 4,5% в 1973 году, росли в 1980-е годы, достигнув 15% в 1985 году. В США активы по страхованию жизни в 3 раза превышают активы страховщиков, осуществляющих операции по рисковому виду страхования, а около 30% долгосрочных займов приходится на средства по страхованию жизни.

Размещение временно свободных средств страховщиков на примере двух страховых организаций представлено в табл. 2, 3 Американским обществом

страхования жизни (ASL), входящим в крупнейшую корпорацию ALG с капиталом 134,14 млрд \$ и австрийской страховой компанией GRAWE, которая действует на страховом рынке с 1828 года. На основе приведенной информации можно сделать вывод, что основу инвестиционного портфеля в CO ASL составляют государственные ценные бумаги с твердой оплатой — 65%, кредиты — 18%, незначительные вложения в недвижимость — 2%, в эквиваленты наличных денег — 4%. Примерно аналогична структура портфеля у СК GRAWE. Муниципальные облигации в целом считаются надежными долговыми инструментами, уступающими по своей надежности, среди прочих, только государственным ценным бумагам, они не одинаковы по этому критерию. Наиболее предпочтительны облигации обеспечением, которых служат налоги на недвижимость, как наиболее устойчивый и предсказуемый источник поступлений. Покупая государственные ценные бумаги, выпущенные правительством, и муниципальные ценные бумаги местных органов власти, страховые организации фактически выступают прямыми кредиторами государства.

Немаловажное место в структуре инвестиций страховых организаций занимают корпоративные

Размещение временно свободных средств страховой организации ASL в инвестиционный портфель (цифры усредненные)

Таблица 2

Инструменты инвестирования	Доля инвестиций, %
Государственные ценные бумаги	65
Обыкновенные акции	6
Ипотечные кредиты	6
Другие кредиты	12
Эквиваленты наличных денег	5
Другие инвестированные имущественные ценности	4
Недвижимость	2

Размещение временно свободных средств страховой организации GRAWE в инвестиционный портфель (цифры усредненные)

Таблица 3

Инструменты инвестирования	Доля инвестиций, %
Государственные акции	41
Ипотечные кредиты	23
Ссуды государству	23
Эквиваленты наличных денег	9
Другие вклады	2
Недвижимость	1
Банковские активы	1



Таблица 4

**Структура активов страховых организаций по страхованию жизни
в США за 2000—2013 гг.**

Структура активов	2000	2002	2004	...	2013
Активы всего	100	100	100	...	100
Государственные ценные бумаги	15	19,2	20,4	...	22,1
Корпоративные ценные бумаги:	50,5	51,8	55,2	...	55,9
в т.ч., облигации	41,4	40,2	40,7	...	41,3
акции	9,1	11,6	14,5	...	14,6
ипотечные кредиты	19,2	14,8	11,1	...	13,2
недвижимость	3	3,1	2,8	...	3,1
ссуды полисодержателям	4,5	4,3	4,4	...	4,3
Другие	7,8	6,7	6,2	...	1,4

Данные: ФССН, ФСФР

облигации. Корпорации выпускают облигации для мобилизации долгосрочного капитала. В отличие от акций, они представляют заемный капитал, являясь долговыми обязательствами. Вложение средств в крупные корпорации для страховых организаций менее сопряжено с риском потери инвестиций. По средствам облигационного финансирования страховые организации (особенно в сфере личного страхования) осуществляют долгосрочное кредитование промышленных и торговых корпораций. Показателем упрочения связей между страховыми и промышленными организациями служит прямое размещение ценных бумаг, т.е. продажи всего выпуска страховщиками без публичной подписки. Облигации акционерных обществ дают возможность по прошествии некоторого времени после выпуска облигации получить взамен облигаций акции компании по заранее определенной цене или держать облигации до их окончательного погашения.

Финансирование крупной и средней промышленности путем облигационных займов поглощает часть ресурсов ссудного капитала, которым располагают страховые организации. В инвестиционном портфеле страховщиком увеличивается доля акций промышленных, транспортных, торговых и др. организаций. Страховые организации инвестируют свои средства, как в простые, так и в привилегированные акции (в 1990 г. — 9,1%, а в 2009 г. — около 15%, в 2013 г. — около 17%). Структура активов страховых организаций по страхованию жизни в США приведена в табл. 4.

Получила распространение в США практика предоставления страховыми организациями про-

мышленным корпорациям инвестиционных кредитов сроком на 15—20 лет. Этим отличается долгосрочное кредитование страховыми организациями по сравнению с банковским кредитованием, которое является чаще всего кратко — или среднесрочным. Банки и страховые организации предоставляют займы совместно: банки — кредит для финансирования проекта на первые пять лет, а страховые организации — на последующие 10—15 лет. Для размещения крупных займов страховщики создают консорциумы между собой или вместе с банками. Основные потоки капитала страховщиков направляются в приоритетные отрасли экономики, такие как: химическая, нефтяная, нефтеперерабатывающая, электронная, машиностроительная.

Особым направлением инвестиционной деятельности страховых организаций США являются инвестиции в ценные бумаги крупнейших транснациональных корпораций. Страховщики контролируют свыше 35% портфеля голосующих акций, что позволяет им осуществлять контроль над корпорациями. Прямое владение ценными бумагами дополняется участием страховых организаций в финансировании или управлении корпорациями. Страховщиками используются лизинговые операции, приобретая за счет своих фондов различное оборудование, электронную технику, транспортные средства и т.п., в дальнейшем сдавая их в аренду.

В 1948 г. в США проводится правительственная программа — инвестиции в Западную Европу, в более чем 20 странах действуют национальные программы страхования инвестиций, ограничивая финан-



совые инструменты инвестиций, круг инвесторов. Инвестиционная прибыль высокая, что позволяет покрывать убытки от страховой деятельности, быстро расти финансовым активам страховщиков.

По прогнозам аналитиков в ближайшее время страховщики, имеющие в своих инвестиционных портфелях значительную часть ценных бумаг, будут испытывать трудные времена — любое сотрясение на фондовых биржах может повлечь за собой изменение рейтинга у компаний, вкладывающих средства в ценные бумаги. Наиболее уязвимыми будут менее крупные страховщики, осуществляющие высокорисковые инвестиции. По прогнозам специалистов, в связи с ухудшением качества активов американских страховых организаций по страхованию жизни, ожидается волна понижения рейтинга в этой отрасли. Повысятся рейтинги у тех страховщиков, кто будет куплен более крупными компаниями (скорее всего — европейскими), имеющими высокие рейтинги и занимающими устойчивые позиции на рынке. Активы страховых организаций составляют высоколиквидные краткосрочные инвестиции, такие как краткосрочные банковские депозиты, депозитные сертификаты, казначейские и коммерческие векселя, а также средне- и долгосрочные вложения, такие как ценные бумаги с фиксированным доходом, акции, недвижимость и ипотечный кредит.

Опыт организации инвестиционной деятельности страховщиков в Великобритании

В Великобритании на долю страховых организаций по страхованию жизни приходится около 80% всех инвестиций. В 2014 г. активы страховых организаций Великобритании по долгосрочным видам страхования составляли: государственные ценные

бумаги, ценные бумаги местных органов власти и иностранные государственные ценные бумаги — 18,7%, ценные бумаги компаний — 69%, ссуды и ипотечные кредиты — 2,1%, вложения в недвижимость — 8,8% (табл. 5).

Структура активов страховых организаций, проводящих рисковые виды страхования, включает те же составляющие, однако, выделены другие приоритетные направления. Так, вложения в государственные ценные бумаги, ценные бумаги местных органов власти и иностранные государственные ценные бумаги — 24,9%, ценные бумаги компаний — 26,9%, ссуды и ипотечные кредиты — 1,6%, вложения в недвижимость — 3,6%.

Основными направлениями инвестиций являются покупка ценных бумаг, таких как государственные облигации и облигации акционерных обществ, акции, депозитные сертификаты, казначейские и коммерческие векселя. Они составляют: активы по страхованию жизни — 88%, активы по рисковому виду страхования — 51,8%.

Сферой приложения временно свободных средств страховых организаций являются ценные бумаги с твердо фиксированным доходом, из них большую часть представляют облигации. Облигационные займы осуществляются как государством в лице центрального правительства и местных органов власти, так и частным сектором. Государственные ценные бумаги привлекательны для размещения средств по причине их высокой надежности. Разнообразие (по условиям погашения и норме доходности) этого вида ценных бумаг позволяет страховой организации гибкую инвестиционную политику. Например, в 2013 г. на Лондонской фондовой бирже в обращении находились об-

Таблица 5

**Структура активов страховых организаций по страхованию жизни в Великобритании, %
(2002—2013 гг.)**

Структура активов страховых организаций	2002 г.	2004 г.	...	2013 г.
Активы всего:	100	100	...	100
Государственные ценные бумаги	19,6	18,6	...	18,7
Ценные бумаги местных органов власти	0,2	0,2	...	0,3
Корпоративные ценные бумаги	66,8	68,8	...	69,0
Ипотечные кредиты	2,7	1,8	...	2,1
Недвижимость	9,9	9,4	...	8,8
Другие	0,9	1,2	...	1,1

Данные: ФССН, ФСФР



лигации по структуре: свыше 80 видов различных правительственных займов, из которых 30 краткосрочных (срок погашения в течение 5 лет с момента выпуска), 35 среднесрочные (срок погашения в промежутке от 5 до 15 лет с момента выпуска), свыше 10 долгосрочные (срок погашения после 15 лет с момента выпуска), а 6 видов бессрочных облигаций.

В Великобритании инвестиции в недвижимость составляют свыше 8% активов по фондам страхования жизни, до 3—4% по фондам видов страхования кроме страхования жизни. Страховые организации помещают средства в недвижимость в следующих формах:

- непосредственная покупка недвижимой собственности с последующей сдачей ее в аренду;
- приобретение земельных участков с последующей сдачей зданий и помещений в аренду.

Таким образом, построение инвестиционной политики страховщиков в Великобритании прошло определенные изменения²:

- первостепенные вложения в структуре инвестиционного портфеля были в ипотеку;
- увеличились вложения в государственные ценные бумаги;
- личный кредит, при этом государство занимает активную позицию в построении инвестиционной политики страховщиков.

Опыт организации инвестиционной деятельности страховщиков в Японии

Страховой бизнес Японии внес весомую лепту в развитие экономики страны, стал удовлетворять существенную часть потребностей народного хо-

зяйства в капитале, представляя кредиты, гарантии, приобретая ценные бумаги (до 30 % от своих резервов), помогая финансировать возведение инфраструктурных объектов, железных дорог, предприятий химической и других отраслей тяжелой промышленности. Накопленные страховой индустрией фонды используются для жилищного строительства путем предоставления кредитов на приобретение или строительство жилья через создание строительных фирм, аффилированных со страховыми организациями. Сбор страховых премий японскими страховщиками по видам страхования представлен в табл. 6.

К началу 90-х годов около 90% японских семей имели долгосрочные полисы накопительного страхования жизни. Страховщик имеет дело с различными рисками, но на некоторые из них (например, риск смерти застрахованного по договору страхования жизни) он практически не в состоянии повлиять. Однако страховщик обязан не только рассчитывать инвестиционные риски, но и управлять ими. С 2014 г. агентство «Standard & Poog's» понизило рейтинги 13 японских компаний страхования жизни и только для трех повысило их. Каждый очередной крах японских страховых организаций по страхованию жизни сопровождается оттоком пенсионных денег, ранее переданных в управление страховщикам.

Главная проблема японской страховой индустрии состоит в восстановлении доверия со стороны потребителей, а основная трудность — в практической невозможности корректировать объявленные ранее доходы по страховым полисам. Некоторые национальные страховые организации высказывают

Таблица 6

**Сбор страховых премий японскими страховщиками,
2013 г., млрд долл.**

Вид страхования	Величина страховой премии
Имущества	10,43
Строительных и эксплуатационных (оборудования, машин) рисков	0,64
Автострахование	40,18
Морское, авиационное и транзита	2,33
Ответственности работодателя и от несчастного случая на производстве	0,67
Общегражданской ответственности	2,68
Гарантий и кредитов	0,25
Медицинское и от несчастного случая	6,56
Другие виды страхования	18,39
Итого по всем видам страхования (кроме страхования жизни)	82,13



Таблица 7

Общие принципы построения страхового законодательства зарубежных стран к активам, покрывающим временно свободные средства страховщиков

Принцип построения	Содержание принципа
Безопасность	- инвестиции должны быть вложены надежно, - предполагает отсутствие текущих и предполагаемых в будущем рисков, - контроль в течение всего периода размещения.
Доходность	- устойчивый доход с учетом безопасности, ликвидности, ситуации на рынке капитала.
Ликвидность	- портфель вложений составлен так, чтобы гарантировать ликвидность активов, их легкорезализуемость, - доступность активов в любое время в сумме, необходимой для деятельности.
Диверсификация	- распределение рисков между различными видами инвестиций, - ни один вид не должен превалировать, - сбалансированность регионального распределения и распределения по секторам экономики, - ограничения вложений в один объект.
Соответствие валют	- активы должны быть инвестированы в той же валюте, что и обязательства страховщика подлежащих оплате, - акции в валюте, в которой происходят торги на биржах на официальных рынках.
Разрешенные виды вложений, в том числе: кредиты ссуды под страховой полис	- недвижимость (в один объект не превышая 10% вложенных средств), - кредиты, обеспеченные недвижимостью - федеральному правительству, муниципалитетам, органам власти других стран, международным организациям, - региональным, местным органам власти, - отечественным компаниям (фирмам), - в качестве именных ценных бумаг (именные облигации, обеспеченные закладной под недвижимость и именные муниципальные облигации). - в страховании жизни и страховании от несчастных случаев с условием возврата страховой премии.
ценные бумаги	- введение ограничений в % на определенный вид ценных бумаг (государственные ЦБ, муниципальные ЦБ, ЦБ предприятий).
инвестиционные фонды	- пакеты ценных бумаг инвестиционных фондов, - ограничения — не более 30% фонды облигаций.
в кредитные учреждения в другие инвестиции	- в центральные банки, - в строительно-сберегательные кассы. - ограничения: около 5% активов, покрывающих страховые резервы и другие связанные активы.

мнение, что, поскольку именно правительство своей финансовой политикой создало эти проблемы, то оно и должно принять компенсирующие меры и выпустить государственные купонные облигации с уровнем доходности, достаточным для выполнения страховщиками их обязательств. Затяжная стагнация экономики, кризис на фондовом рынке, падение котировок акций, входивших в инвестиционный портфель страховщиков, подорвали способность многих из них в полном объеме выполнять обязательства перед застрахованными и кредиторами. Обесценились вложения страховых организаций в недвижимость.

Общие принципы построения страхового законодательства по инвестиционной деятельности в зарубежных странах

Страховые организации по страхованию жизни серьезно пострадали от процесса дефляции, низких

или даже нулевых процентных доходов, банковского кризиса, сокращения платежеспособного спроса на страховые услуги. Законодательство анализируемых стран избегает ограничения для страховых организаций в отношении их коммерческой деятельности, детальные ограничения только на резервы по страховым премиям (табл. 7)³.

Облигации промышленных предприятий, дивидендные бумаги составляют совершенно незначительный процент (первые — 0,2%, вторые — 1,4%), эти бумаги подвержены сильным колебаниям, а спекуляция ими несовместима со страхованием.

Страны, взятые нами для анализа (США, Великобритания, Япония), выработали правила деятельности страховых организаций в области норм размещения временно свободных средств. Эти нормы размещения средств в последние годы унифициру-



Хронология изменения структуры инвестиционных вложений страховых организаций зарубежных стран, % (2004—2013 гг.)

№	Виды инвестиций	2004 г.	2006 г.	...	2013 г.
1	Недвижимость, земля	7,9	7,1	...	5,2
2	Вложения в аффилированные предприятия	5,0	3,1	...	3,7
3	Акции и другие ценные бумаги с переменным доходом	23,4	26,1	...	30,5
4	Облигации и другие ценные бумаги с постоянным доходом	37,1	38,5	...	38,6
5	Ссуды, в том числе гарантированные	20,9	19,9	...	13,8
6	Депозиты, в кредитных учреждениях	2,0	1,7	...	1,8
7	Другие	3,6	3,6	...	6,3

Данные: ФССН, ФСФР

ются. Такая практика преследует две цели. Первая цель — размещение временно свободных средств должно совпадать во времени и пространстве с их обязательствами. Вторая цель — ограничить инвестиции сферой национальной экономики, чтобы устранить риск, связанный с обменными курсами. Примерно около 10% активов страховой организации приходится на недвижимость. Эти вложения представляют собой долгосрочные инвестиции со сравнительно низкой ликвидностью и для получения солидного дохода от сдачи ее в аренду требуется продолжительное время. Доход от недвижимости обычно бывает ниже дохода от акций и других ценных бумаг, однако положительной основой таких инвестиций является то, что они, как правило, обеспечивают инвестору надежную защиту от инфляции.

Широко распространена практика представления страховщиками кредита под обеспечение недвижимости. Одним из условий предоставления кредита при этом, как правило, выступает требование заключать договоры страхования в страховой компании — кредиторе. Тем самым страховые организации расширяют круг своей клиентуры. Вместе с тем такие инвестиции, как вложения в недвижимость, низколиквидны и носят долгосрочный характер, поэтому наметилась устойчивая тенденция к заметному сокращению доли ипотечного кредита в структуре активов страховщиков. Специфическим видом инвестиций является приобретение страховыми организациями произведений искусства, антиквариата, коллекций и т.д. Такие вложения, однако, не приносят стабильной прибыли, доход от них зависит исключительно от цен на данные предметы.

Статистические данные о реальном размещении инвестиций страховыми организациями зарубежных стран приведены в табл. 8.

Усредненные данные свидетельствуют об определенных колебаниях, например акции и облигации от 60% до 68%, депозиты с 2% до 2,5%, недвижимость от 7,9% до 8,2%.

Литература

1. *Березина С.В.* Инвестиционная политика страховых организаций. Монография. Н. Новгород, ННГУ, 2004.
2. *Никулина Н.Н., Березина С.В.* Инвестиционная политика страховых организаций. Теория и практика. Учебное пособие. М., ЮНИТИ, 2014, гл. 10.
3. Интернет-ресурсы: [http:// www.fssn.ru\](http://www.fssn.ru)
[http:// www.insur-info.ru](http://www.insur-info.ru)
[http:// www.raexpert.ru](http://www.raexpert.ru)

References

1. *Berezina S.V.* The investment policy of insurance companies. Monograph. Nizhny Novgorod, Nizhny Novgorod State University, 2004.
2. *Nikulina N.N., Berezina S.V.* The investment policy of insurance companies. Theory and practice. Textbook. M., UNITY, 2014, chapter 10.
3. Online Resources: [http:// www.fssn.ru](http://www.fssn.ru)
[http:// www.insur-info.ru](http://www.insur-info.ru)
[http:// www.raexpert.ru](http://www.raexpert.ru)

¹ *Березина С.В.* Инвестиционная политика страховых организаций. Монография. Н. Новгород, 2004.

² *Никулина Н.Н.* и др. Инвестиционная политика страховых организаций. Теория и практика. М. ЮНИТИ, 2014, гл. 10.

³ *Никулина Н.Н.* и др. Инвестиционная политика страховых организаций. Теория и практика. М. ЮНИТИ, 2014, гл. 10.



УДК 33
ББК 65

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОЦЕССЫ В РЕГУЛИРОВАНИИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ

ВЛАДИМИР МИХАЙЛОВИЧ РОЖНОВ,

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Научно-производственного центра ООО «Малахово»

Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством

E-mail: rojnova.irina@mail.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В статье рассматриваются предпосылки необходимости трансформации государственной поддержки инвестиционной деятельности в сельском хозяйстве. Выделяются факторы, способствующие росту инвестиционной активности хозяйств в аграрной сфере с учетом требований Всемирной Торговой Организации.

Ключевые слова: аграрная экономика, государственная поддержка, аграрный товаропроизводитель, инвестиции.

Annotation. The article examines the preconditions necessary transformation of the state support of investment activity in agriculture. To identify the factors contributing to the growth of investment activity of farms in the agricultural area subject to the requirements of the World Trade Organization.

Keywords: agrarian economy, state support, agricultural producers, investments.

Выработка направлений государственного воздействия на экономические процессы бизнес-субъектов, в том числе в инвестиционной сфере, определяются в настоящее время преимущественно факторами внешней среды, которая находится, по определению Правительства Российской Федерации, под сильным влиянием неблагоприятной внешнеэкономической и внешнеполитической конъюнктуры.

Понятное стремление регулирующих органов государства обеспечить фондирование кредитных учреждений вызывает множество вопросов, вытекающих из монетарной политики, которая остается приоритетной в системе экономического развития страны. Выбор правительством в качестве приоритета исключительно монетарные механизмы регулирования без применения иных инструментов ставит под вопрос саму возможность вывода на траекторию повышения благосостояния народа, а не только отдельных узких лиц или группы лиц. В условиях высоких процентных ставок, которые держатся на неприемлемом для нормального развития страны все годы реформирования, только сферы с высоким

уровнем оборота (оптовая и розничная торговля) капитала или энергодобывающая отрасль в период высоких цен на энергоресурсы могут обслуживать заемные средства и обеспечивать собственникам приемлемую доходность. И об этом указывали и указывают многие исследователи как России, так и зарубежных стран. Но, сегодня, когда цены на энергоносители существенно снизились, более чем в два раза, даже эти сектора начинают испытывать сложности в обслуживании кредитных средств и займов. В этих условиях воздействие государства на ключевую ставку Центробанка как одного из инструментов доступности к кредитным ресурсам недостаточно. Важно использовать меры денежной политики, ориентированной на минимизацию инфляционных процессов, одним из направлений которой является стимулирование роста производства продукции и товаров отечественного происхождения.

Исследователи стран ЕС, США, Канады и др., отдавая приоритет рыночной парадигме развития экономики, вполне закономерно ставят вопрос об адекватности монетарной политики складывающимся условиям хозяйствования, основанной на



свободе предпринимательства. Одним из исследователей, ставящим под сомнение монетарные инструменты регулирования экономики, является Пол Кругман, отмечавший, что «... финансовые рынки очень далеки от совершенства...» [11] и призывающий вновь вернуться к переосмыслению теории, выдвинутой Дж. М. Кейнсом и развитой его последователями, подучившей название некейнсианство.

Задача государственного регулирования сельского хозяйства состоит в том, чтобы при нарушении равновесия на рынке помогать отрасли его восстанавливать. Меры господдержки позволяют одновременно решать несколько системных задач, то есть инвестирование бюджетных средств в сельское хозяйство должно обеспечить мультипликативный эффект во всем народнохозяйственном комплексе. Помимо растениеводства и животноводства они стимулируют совершенствование агротехники, увеличение производства удобрений, ветеринарных препаратов, семян, посадочного материала, корма.

Меры государственной поддержки и регулирования в широком смысле опираются на систему, включающую ценовую, тарифно-таможенную, кредитную, страховую, бюджетную и другие составляющие. В случае оптимального сочетания эти инструменты порождают синергетический эффект в сельскохозяйственной отрасли.

В рамках бюджетной политики регулирование сельского хозяйства осуществляется через расходы бюджета-субсидии, дотации, целевые программы, а также через снижение налогового бремени для сельхозтоваропроизводителей.

Расходование бюджетных средств на сельское хозяйство определяется главным образом Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008—2012 годы и Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013—2020 гг., в которых уделялось и уделяется не мало внимание вопросам привлечения инвестиционных средств и материально-техническому обеспечению.

Инвестиционная проблема актуальна для аграрной экономики не только на ближайшие годы, но и

на перспективу: такой капиталоемкий сектор, как агропромышленный, не может успешно функционировать и интенсивно развиваться при отсутствии необходимых для этого условий — высоких темпов и значительных масштабов накопления капитала. Направление долговременных инвестиций в аграрный сектор должно быть обусловлено рыночной конъюнктурой и учитывать риски, возникающие при принятии решений об инвестировании. При этом, финансово-кредитная система должна иметь адекватный механизм по наиболее эффективному использованию инвестиционных ресурсов. Одно из главных мест в этом механизме должно занимать государство. Это связано с тем, что финансово-кредитная политика государства в сельском хозяйстве призвана стимулировать повышение эффективности производства, структурную перестройку и адаптацию товаропроизводителей к деятельности в новой рыночной среде, развитие инфраструктуры рынка, поддерживать стратегически важные производства и объекты, создавать условия для нормальной конкуренции на внешнем и внутреннем рынках. Для укрепления материально-технической базы сельского хозяйства необходимо формирование реальных источников финансирования, как за счет федерального и местного бюджетов, так и за счет торговых и коммерческих предприятий. Необходимо объединить возможности бюджета с возможностями крупнейших коммерческих структур (инвестиционных фондов и компаний, коммерческих банков, страховых фондов) с целью снижения финансового риска для инвесторов.

Многоотраслевой характер аграрного производства предопределяет необходимость дифференцированного подхода к регулированию и поддержке инвестиционной деятельности в сельском хозяйстве с учетом форм хозяйствования. Выделим основные направления воздействия государства в рамках реализации подпрограммы «Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие». Госпрограммой в качестве мер государственной поддержки технической и технологической модернизации сельского хозяйства в 2013 г. было предусмотрено на приобретение сельскохозяйственной техники 2,3 млрд руб., предусмотренных на приобретение 1221 ед. тракторов, 1019 ед. зерно- и 255 ед. кормоуборочных комбайнов.



Реализация данной меры поддержки осуществлялась согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 1432 «Об утверждении Правил предоставления субсидий производителям сельскохозяйственной техники» (далее — Постановление).

Кроме тракторов, зерно- и кормоуборочных комбайнов согласно Постановлению в 2013 г. реализовывалась и другая сельскохозяйственная техника.

В 2013 г. для реализации Постановления Министрство сельского хозяйства Российской Федерации заключило соглашения с 23 производителями сельскохозяйственной техники (далее — производители), подавшими заявки.

Суммарный объем субсидий (в процентах от общего объема субсидий на текущий финансовый год), предоставляемых одному производителю с численностью персонала, участвующего в производстве сельскохозяйственной техники (средней за последние 12 месяцев работы производителя), менее 100 человек, не мог превышать 1,25 процента, от 100 до 500 человек — 5 процентов, от 500 до 1 000 человек — 12,5 процента, от 1 000 до 2 000 человек — 25 процентов, более 2 000 человек — 45 процентов.

В 2013 г. сумма субсидии по заявкам от производителей сельскохозяйственной техники, поступившим в Минсельхоз России, составила 430 млн. руб. (18,7% к плану).

По данным органов управления АПК субъектов Российской Федерации производителями реализовано сельскохозяйственной техники 765 ед., из них: 37 ед. тракторов (3,03% к плану), 515 ед. зерно- (50,74% к плану) и 20 ед. кормоуборочных комбайнов (7,84% к плану).

По состоянию на 1 января 2014 г., по данным органов управления АПК субъектов Российской Федерации, в Российской Федерации сельскохозяйственными товаропроизводителями приобретено 15 133 трактора, 5 464 зерноуборочных комбайна, 803 кормоуборочных комбайна. При этом тракторы со сроком эксплуатации до 3 лет составляли 12,24% от их общего количества у сельскохозяйственных товаропроизводителей (в 2012 г. — 12,02%), зерноуборочные комбайны 17,07% (в 2012 г. — 16,11%), кормоуборочные комбайны 21,69% (в 2012 г. — 21,56%).

В 2013 г. энергообеспеченность сельскохозяйственных организаций, по данным ведомственной отчетности Минсельхоза России, составила 167,07 л.с. (151 л.с. в 2012 г.) на 100 га посевных площадей.

Суммарный объем субсидий, предоставляемых производителям, реализовавшим сельскохозяйственную технику покупателям, находящимся на территории одного субъекта Российской Федерации, не мог превышать 5 процентов объема субсидий, предусмотренных в установленном порядке Минсельхозу России на цели Госпрограммы по технической и технологической модернизации в 2013 году.

Наилучшие показатели по приобретению сельскохозяйственной техники отмечены в следующих регионах Российской Федерации: Воронежская, Курская, Волгоградская, Ростовская, Саратовская области, Краснодарский край, Республика Башкортостан, Алтайский край.

В полном объеме освоить лимиты суммарного объема субсидий не удалось ни одному региону.

В 32 субъектах Российской Федерации реализация техники по Постановлению не осуществлялась: в Республике Саха (Якутия), Камчатском крае, Приморском крае, Хабаровском крае, Магаданской области, Сахалинской области, Еврейской автономной области, Республике Татарстан, Республике Карелия, Республике Коми, Архангельской области, Калининградской области, Мурманской области, Новгородской области, Псковской области, Республике Дагестан, Республике Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республике, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Северная Осетия — Алания, Чеченской Республике, Республике Алтай, Республике Бурятия, Республике Тыва, Республике Хакасия, Забайкальском крае, Красноярском крае, Ивановской области, Калужской области, Смоленской области, Астраханской области.

Выполнение показателей Госпрограммы по приобретению сельскохозяйственной техники сдерживается недостатком у сельскохозяйственных товаропроизводителей финансовых средств, а также вызванным опережающим ростом цен на потребляемые сельским хозяйством ресурсы по сравнению с ценами на реализацию сельскохозяйственной продукции.



Федеральным законом от 7 июня 2013 г. № 133-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» в 2013 г. были предусмотрены средства федерального бюджета в размере 5,0 млрд руб. на цели технической и технологической модернизации сельскохозяйственного производства в виде субсидирования части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей от фактической стоимости приобретенной сельскохозяйственной техники.

Вступило в силу постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2013 г. № 908 «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на обеспечение технической и технологической модернизации сельскохозяйственного производства». Вместе с тем, средства федерального бюджета в размере 5 млрд руб. в соответствии с принятым решением были направлены на иные цели: 3 млрд руб. на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, 2 млрд руб. на увеличение уставного капитала ОАО «Росагролизинг».

В пределах бюджетных ассигнований средств федерального бюджета, направляемых в уставный капитал ОАО «Росагролизинг», в соответствии с пунктом 13.3 части 1 статьи 11 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» в целях технической модернизации сельскохозяйственного производства ОАО «Росагролизинг» обеспечивает в 2014 г. достижение следующих целевых индикаторов по приобретению и последующей передаче по договорам финансовой аренды (лизинга) новой техники: тракторы — 500 ед.; зерноуборочные комбайны — 125 ед.; кормоуборочные комбайны — 15 ед.; прочей сельхозтехники — 150 ед., а также обеспечит сокращение задолженности по лизинговым платежам сельскохозяйственных товаропроизводителей, пострадавших от крупномасштабного наводнения на территориях субъектов Российской Федерации, (входящих в состав Дальневосточного федерального округа), по заключенным по состоянию на 1 сентября 2013 г. договорам финансовой аренды (лизинга) на общую сумму 242,4 млн рублей.

В рамках подпрограммы «Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие» издан приказ Минсельхоза России от 9 декабря 2013 г. № 459 «Об утверждении отраслевой программы «Внедрение технологий, основанных на применении возобновляемых видов сырья в агропромышленном комплексе России на 2014—2020 годы», где предусматривается совместно с органами управления АПК субъектов Российской Федерации и технологическими платформами проводить отбор инновационных и инвестиционных проектов (всего поступило на рассмотрение 197 проектов из 53 регионов) по следующим основным направлениям:

- глубокая переработка сельскохозяйственной продукции;
- создание и размножение новых сортов сельскохозяйственных растений;
- создание и разведение новых пород сельскохозяйственных животных;
- производство биопрепаратов для растениеводства;
- разработка новых ветеринарных биопрепаратов;
- технологии производства функциональных продуктов питания;
- производство кормов, премиксов, пробиотиков, пребиотиков;
- переработка отходов сельскохозяйственного и пищевого производства.

Анализ результатов, представленных в таблице 1, показал, что около 2/3 инвестиций в основной капитал формируют привлеченные средства, причем удельный вес собственных источников, таких, как прибыль и амортизация в 2012 году по сравнению с 2008 годом возросли. Наблюдается высокая зависимость сельскохозяйственных организаций от доступности привлеченных средств, в особенности от долгосрочных инвестиционных кредитов. Важным негативным аспектом считаем снижение объема финансирования инвестиций за счет инвесторов. Частные инвестиции являются индикатором привлекательности отрасли для капитальных вложений, поэтому важным направлением стимулирования модернизации сельского хозяйства является повышение инвестиционной привлекательности, создание условий для снижения риска вложений в



Таблица 1

Структура инвестиций в основной капитал сельскохозяйственных организаций в России за 2008—2012 гг.¹

Показатели	2008 г.		2009 г.		2010 г.		2011 г.		2012 г.	
	Млн руб.	Структура, %	Млн руб.	Структура, %	Млн руб.	Структура, %	Млн руб.	Структура, %	Млн руб.	Структура, %
Собственные средства организации — всего	111794	30,2	110638	36,9	119445	35,9	186541	36,9	179492	35,4
в том числе: прибыль	55395,4	15,0	46678,7	15,6	48301,1	14,5	59998,7	11,9	68626,5	13,5
за счет амортизации	40030,7	10,8	40011,9	13,3	45398,7	13,7	55099	10,9	66795	13,2
Прочие	16210,6	4,4	23947,3	8,0	25744,9	7,7	71443,3	14,2	44070,9	8,7
Привлеченные средства — всего	258104	69,8	189255	63,1	212863	64,1	318322	63,1	327256	64,6
в том числе: кредиты банков	168382	45,5	118578	39,5	149144	44,9	226126	44,8	214798	42,4
из них: краткосрочные	30549,8	8,3	26729,9	8,9	25241,5	7,6	27049,5	5,4	27401,1	5,4
инвестиционные	137832	37,3	91847,7	30,6	123903	37,3	199076	39,4	187397	37
заемные средства других организаций	45743	12,4	44062,7	14,7	41303,8	12,4	52441,2	10,4	71411,6	14,1
из бюджета	11338,9	3,1	7354,4	2,5	6299,7	1,9	7491	1,5	8400,6	1,7
за счет инвесторов	16678,5	4,5	6410,6	2,1	6772,6	2,0	5460,8	1,1	5187	1
Прочие	61704,4	16,7	56912,6	19,0	50646,8	15,2	53852,8	10,7	54859,8	10,8
Итого	369898	100,0	299893	100,0	332308	100,0	504863	100	506748	100

Таблица 2

Направления использования инвестиций в основной капитал сельскохозяйственных организаций²

Показатели	2008 г.		2009 г.		2010 г.		2011 г.		2012 г.	
	Млн руб.	Структура, %	Млн руб.	Структура, %	Млн руб.	Структура, %	Млн руб.	Структура, %	Млн руб.	Структура, %
Приобретение основных средств	204472	55,3	121681	40,6	135653	40,8	222030	44	216220	42,7
Приобретение нематериальных активов	193,3	0,1	112,6	0,0	112,6	0,0	158,4	0	56,3	0
Строительство и реконструкция	100345	27,1	89535	29,9	108878	32,8	158813	31,5	177165	35
Доходные вложения в материальные ценности	6147,8	1,7	3946	1,3	3642,7	1,1	8291,1	1,6	7982,1	1,6
Прочие	58740	15,9	84582	28,2	84022	25,3	115571	22,9	105325	20,8
Итого	369898	100,0	299893	100,0	332308	100,0	504863	100	506748	100

аграрные отрасли «длинных» денег. В тоже время анализ направлений расходования средств показал, что наибольшая доля инвестиций в сельском хозяй-

стве расходуется на приобретение основных средств (табл. 2). Отметим, что в сумме на приобретение основных средств и строительство и реконструкцию



в 2012 году израсходовано 77,7% всех инвестиций в сельское хозяйство. Приобретение нематериальных активов имеет чрезвычайно низкие объемы, которые к тому же снижаются в абсолютных значениях более, чем в 3,6 раза в отчетном периоде, составив всего 56,3 млн руб. Столь низкое значение вложений аграрными товаропроизводителями в нематериальные.

Активы в условиях, когда конкурентоспособность производства определяется применением полуавтоматизированных и автоматизированных технологических систем, в которых ключевую роль играет программное обеспечение, без которого автоматика просто «металл», говорит, на наш взгляд, о направлении инвестиций в морально устаревшие технологии, которые не требуют дополнительного уровня знаний в информатике.

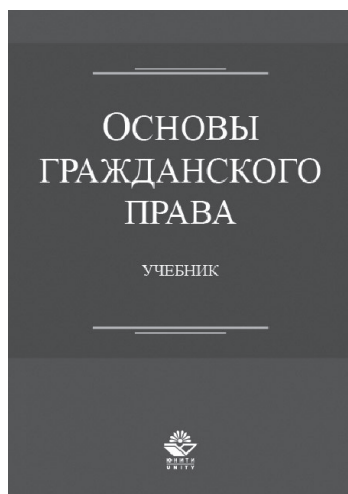
Выстраиваемая система сервисного обслуживания автоматизированных систем в растениеводстве и животноводстве находится в начале своего становления и на ее формирование потребуется достаточно много времени, что и является одной из причин, на наш взгляд, выбора технологий, которые трудно отнести передовым или инновационным, выстраиваемых на компьютеризации процессов.

Литература

1. *Абрамов Л.Г.* СЭВ: капитальные вложения — перспективная сфера сотрудничества. М.: Наука, 1987.
2. *Аганбегян А.Г.* Социально-экономическое развитие России. М., Дело, 2004.
3. Аграрные проблемы развитого социализма. М.: Наука, 1980.
4. *Агеев В.М., Щербаков В.Н.* Система экономических отношений в России. М.: Государственный социальный университет. 1998.
5. Агропромышленный комплекс России в 2003 году. МСХ РФ, М.: 2004.
6. Агропродовольственный сектор России на пути к рынку. М.: ИЭПП, 2001. 560 с.
7. *Беспахотный Г.В.* Государственное регулирование агропромышленного производства. // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий, 1997, № 12, С. 8—10.
8. *Кибиров А.Я., Миндрин А.С., Кулаков П.Н.* Сельское хозяйство ФРГ в условиях глобализации. Монография. ООО «НИПКЦ Восход-А», 2015.
9. *Кулов А.Р., Прокофьев А.А. Кучеров А.С.* Тенденции движения иностранных инвестиций в сельском хозяйстве России. Агропродовольственная политика России. 2015. № 3. С. 25.
10. *Кулов А.Р., Дзусова С.С., Манжосова И.Б.* Финансирование инвестиций в модернизацию мелиоративной системы сельского хозяйства России. Аудит и финансовый анализ. № 01, 2014, С. 31.
11. Пол Кругман. Почему экономическая наука бессильна <http://slon.ru/articles/130856/>

¹ Авторская оценка по данным сводного годового отчета сельскохозяйственных организаций РФ за 2008—2012 годы.

² Авторская оценка по данным сводного годового отчета сельскохозяйственных организаций РФ за 2008—2012 годы.



Основы гражданского права. Учебник. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки. Под ред. Н.Д. Эриашвили, Р.А. Курбанова. Изд-во ЮНИТИ, 2015.

В учебнике изложены основные положения гражданского права. Раскрыты источники, принципы и субъекты гражданского права. Определена система вещных прав. Рассмотрены общие положения об интеллектуальной собственности; об обязательственном праве, а также отдельные виды обязательств. Отдельный раздел посвящен общим положениям наследственного права.

Для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция».



УДК 330.8

ББК 65

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ В УСЛОВИЯХ САНКЦИЙ

ОЛЬГА ВЛАДИМИРОВНА САРАДЖЕВА,

доцент кафедры «Финансы и кредит» Московского государственного индустриального университета, кандидат экономических наук

Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством

E-mail: braolya@yandex.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В настоящее время имеются все основания говорить о начале нового этапа в развитии вопроса экономической безопасности страны. Этот современный период своей отправной точкой имеет начало санкционного процесса, инициированного американскими и западноевропейскими государствами в отношении РФ. В современных условиях низкий уровень удовлетворенности потребности в безопасности как на уровне отдельной личности, так и на уровне организации или компании как хозяйствующего субъекта, и тем более на уровне общества или государства оказывает негативное воздействие на социально-экономическое развитие общества, способствуя возникновению кризисных состояний в отдельных отраслях экономики, а в иных случаях и усугубляя их.

Ключевые слова: экономическая безопасность, промышленное производство, угрозы, санкции.

Annotation. Now there are all bases to speak about the beginning of a new stage in development of a question of economic security of the country. This modern period the starting point has the beginning of the sanctions process initiated by the American and West European states concerning the Russian Federation. In modern conditions the low level of satisfaction of need for safety both at the level of the individual, and at the level of the organization or the company as economic entity and the more so at the level of society or the state development of society makes negative impact on social and economic, promoting emergence of crisis states in separate branches of economy, and in other cases and aggravating them.

Keywords: economic security, industrial production, threats, sanctions.

Современный этап развития мировой экономики характеризуется двумя факторами: во-первых, высоким уровнем конкуренции стран на международных рынках, как это показал в своих работах М.Э. Портер [9], и во-вторых, повышением влияние политических решений на сугубо экономическую деятельность стран, а также национальных и мультинациональных компаний [11; 12; 13]. Открыто декларируемые и завуалированные заявления, а также предпринимаемые действия, со стороны правительств различных государств и общественно-политических международных организаций (например, таких, как Совет Европы, Организация Североатлантического договора) формируют определенную напряженность в политическом поле и рассматриваются как один из видов внешней угрозы экономической безопасности страны.

Трансформация политических угроз в экономические в настоящее время обычно осуществляется путем введения экономических санкций, под которыми понимаются действия и мероприятия запретительного характера, осуществляемые одной страной или солидарно несколькими странами с манипуляторными целями, то есть с целью добиться осуществления в стране, против которой эти санкции направлены, политических изменений [3]. Как правило, санкции представляют собой действия в экономическом поле, то есть препятствуют реализации и защите национальных экономических интересов. Наиболее распространенным вариантом санкций является запрет на ввоз в страну оборудования (как правило, высокотехнологического) и запрет на импорт из страны тех товаров, отказ от экспорта которых наибольшим образом может нанести урон



экономике страны, подвергшейся санкциям, вследствие нарушения баланса спроса и предложения в определенных сегментах рынка, за которым следует дисбаланс во всей экономической системе страны. Санкции являются методом экономического давления на страну и рассматриваются как один из видов внешних угроз.

В течение длительного периода времени (начиная с момента применения санкций новейшей истории в 1911 г. и по настоящее время) ведутся дискуссии о целесообразности санкций и их эффективности, поскольку, как показали исследования Г.К. Хафбауэра [16], результативными оказываются не более трети санкций, поскольку в за частую наблюдается мобилизация экономики страны-объекта санкций, появление внешних спонсоров (стран, готовых компенсировать санкционные мероприятия своим участием в экономике страны-объекта санкций), несоразмерность целей и средств санкций, особенно в случае их экстерриториального характера. Экономическое сообщество признает, что ожидаемым эффектом санкций является нанесение ущерба самой стране, которая участвует в санкциях вследствие утраты отдельных сегментов экспортного рынка или их существенного сужения, а также возможность ответных санкций со стороны государства-объекта первоначальных санкций.

В марте 2014 г. в отношении России со стороны США, Евросоюза, Канады, Австралии и Новой Зеландии были введены санкции, однако первый пакет санкций носил преимущественно политический характер и затрагивал персональные интересы ряда политиков и бизнесменов, преимущественно финансовой сферы. Поводом к введению санкций послужили события на Украине, однако реальной причиной послужило укрепление России на международной арене как в политическом, так и в экономическом плане, в связи с чем, санкции были выбраны в качестве механизма, который должен был столкнуть российскую экономику в рецессию» [8].

Однако в дальнейшем последовала эскалация напряженности, и в апреле 2014 г. последовал новый пакет санкций, в число которых входили уже и мероприятия, напрямую затрагивающие промышленную сферу РФ — в апреле Европарламент своей резолюцией призвал отказаться от строительства газопровода «Южный поток» [4; 15] который

имел большой потенциал с точки зрения загрузки производственных мощностей предприятий обрабатывающей промышленности России производством труб, оборудования и иного оснащения трубопровода, что с учетом смежных и вспомогательных производств дало бы дополнительный импульс большинству отраслей отечественной обрабатывающей промышленности. Затем последовали второй и третий пакет санкций, в составе которых преобладали запретительные действия в отношении предприятий, расположенных на территории Республики Крым, в отношении предприятий оборонного комплекса, в отношении финансовых организаций, персонально в отношении политиков, чиновников и деятелей культуры. Санкции коснулись разных сегментов, в том числе банков и персоналий, однако в данной работе мы рассматриваем санкционный действия, связанные с продукцией промышленного производства.

В таблице 1 представлены данные о санкционных мероприятиях в отношении России, напрямую затрагивающих интересы национального промышленного производства, и связанных с ними угрозами экономической безопасности.

Как видно из представленной выше таблицы 1, преобладают мероприятия, препятствующие поставкам в Россию высокотехнологичного оборудования для добычи нефти в Арктике, на глубоководном шельфе и сланцевой нефти¹, а также мероприятия, направленные на ограничение рынков сбыта для предприятий, расположенных на территории Республики Крым. Обращает на себя внимание тот факт, что предприятия обрабатывающей промышленности (за небольшим исключением находящихся на территории Крыма) не попали под санкции.

С точки зрения экономической безопасности сложным остается вопрос с запретом на ввоз технологического оборудования для нефтедобычи. С одной стороны, этот запрет снижает технико-технологическое оснащение добывающей промышленности и препятствует эффективному освоению минерально-сырьевых ресурсов, в том числе в труднодоступных районах (например, в Арктике). С другой стороны, такой запрет можно рассматривать как добровольный уход с российского рынка зарубежных поставщиков оборудования, то есть освобождение конкурентного пространства для от-



Таблица 1

Санкционные мероприятия в отношении России, напрямую затрагивающие интересы национального промышленного производства, и связанные с ними угрозы экономической безопасности

Дата	Санкционное действие	Отрасли и производства, которые затронуты санкциями	Суть ограничительных действий	Угроза с точки зрения экономической безопасности
Европейский Союз				
30 июля 2014 г.	запрет на инвестиции в инфраструктурные, транспортные, телекоммуникационные и энергетические секторы, а также добычу нефти, газа и минералов. Запрещена поставка оборудования для этих секторов	Добыча минеральных ресурсов	Запрет на поставку оборудования	Снижение технологического уровня добывающей промышленности
	запрет на покупку более 250 наименований товаров, в том числе ископаемые минералы и углеводороды	Добыча минеральных ресурсов, обрабатывающие производства, расположенные на территории Крыма, в том числе химические производства, в том числе «Титан», «Крымсода»	Ограничение экспорта из страны товаров, производимых на территории Крыма	Дисбаланс спроса и предложения на производимую продукцию. Крымские предприятия и мели незначительный объем экспорта в Европу, поэтому смогут реализовать свою продукцию на внутреннем российском рынке и диверсифицировать экспортные поставки на Индию и Китай.
31 июля 2014 г.	запрет на поставки высокотехнологичного оборудования для добычи нефти в Арктике, на глубоководном шельфе и сланцевой нефти	Добыча минеральных ресурсов	Запрет на поставку оборудования	Снижение технологического уровня добывающей промышленности
20 декабря 2014 г.	запрет на поставки в Крым около 200 наименований товаров, в частности, технологии, которые касаются транспортного, телекоммуникационного и энергетического секторов, а также разведки и добычи газа, нефти и минеральных ресурсов, и драгоценные металлы — золото, серебро и платину, а также полуфабрикаты из них	Добыча минеральных ресурсов	Запрет на поставку оборудования и технологий	Снижение технологического уровня добывающей промышленности. Учитывая относительную бедность Крыма минеральными ресурсами эффект незначительный
Австралия				
1 сентября 2014 г.	Запрет на поставки оборудования для нефтегазовой сферы	Добыча минеральных ресурсов	Запрет на поставку оборудования	Снижение технологического уровня добывающей промышленности
Албания				
15 октября 2014 г.	Присоединилась к запрету на поставки высокотехнологичного оборудования для добычи нефти в Арктике, на глубоководном шельфе и сланцевой нефти	Добыча минеральных ресурсов	Запрет на поставку оборудования	нет
Великобритания				
13 июля 2014 г.	Запрет на поставку авиaproдукции	Транспорт	Запрет на поставку авиaproдукции	Снижение технической оснащенности авиапарка



Дата	Санкционное действие	Отрасли и производства, которые затронуты санкциями	Суть ограничительных действий	Угроза с точки зрения экономической безопасности
Исландия				
15 октября 2014 г.	Присоединилась к запрету на поставки высокотехнологичного оборудования для добычи нефти в Арктике, на глубоководном шельфе и сланцевой нефти	Добыча минеральных ресурсов	Запрет на поставку оборудования	нет
Канада				
19 декабря 2014 г.	Ограничение на экспорт технологий, используемых в России для разведки нефти и добывающей промышленности	Добыча минеральных ресурсов	Ограничение на поставку технологий	незначительно
18 февраля 2015 г.	Внесла в санкционный список «Роснефть»	Добыча минеральных ресурсов	Ограничение деятельности	незначительно
Лихтенштейн				
15 октября 2014 г.	Присоединилась к запрету на поставки высокотехнологичного оборудования для добычи нефти в Арктике, на глубоководном шельфе и сланцевой нефти	Добыча минеральных ресурсов	Запрет на поставку оборудования	нет
Норвегия				
11 августа 2014 г.	Присоединилась к запрету на поставки высокотехнологичного оборудования для добычи нефти в Арктике, на глубоководном шельфе и сланцевой нефти	Добыча минеральных ресурсов	Запрет на поставку оборудования	незначительно
10 октября 2015 г.	Присоединилась к санкциям против 3 крупнейших российских топливно-энергетических компаний	Добыча минеральных ресурсов	Ограничение деятельности	незначительно
24 апреля 2015 г.	Присоединилась к запрету на поставки высокотехнологичного оборудования для добычи нефти в Арктике, на глубоководном шельфе	Добыча минеральных ресурсов	Запрет на поставку оборудования	незначительно
США				
13 марта 2014 г.	Объявлено о проведении «пробной продажи» пяти миллионов баррелей нефти из стратегического нефтяного резерва, аналогичной по содержанию серы экспортируемой из России	Добыча минеральных ресурсов	Вытеснение с традиционных рынков	Утрата рынков
США				
7 мая 2014 г.	Исключили Россию из торговой программы, позволяющей странам с переходной экономикой беспощинно импортировать в США определенные виды товаров	Ограничение импорта и экспорта	Сокращение рынков сбыта	Утрата рынков



Дата	Санкционное действие	Отрасли и производства, которые затронуты санкциями	Суть ограничительных действий	Угроза с точки зрения экономической безопасности
16 июля 2014 г.	Внесла в санкционный список «Роснефть», «Новатек»	Добыча минеральных ресурсов	Ограничение деятельности	незначительно
29 июля	Внесла в санкционный список Объединённую судостроительную корпорацию Российской Федерации	Обрабатывающая промышленность	Ограничение деятельности	Дисбаланс спроса и предложения на производимую продукцию. Снижение технической оснащённости
6 августа 2014 г.	Запрет на поставку оборудования для глубоководной добычи (свыше 152 метров), разработки арктического шельфа и сланцевых запасов нефти и газа, поставку технологий нетрадиционной добычи энергоносителей: буровые платформы, детали для горизонтального бурения, подводное оборудование, морское оборудование для работы в условиях Арктики, программное обеспечение для гидравлического разрыва пласта, дистанционно управляемые подводные аппараты, насосы высокого давления	Добыча минеральных ресурсов	Запрет на поставку оборудования	Снижение технологического уровня добывающей промышленности
12 сентября 2014 г.	Внесла в санкционный список «Газпром», «Лукойл», «Транснефть», «Газпром нефть», «Сургутнефтегаз», «Новатэк», «Роснефть»	Добыча минеральных ресурсов	Ограничение деятельности. Ограничение поставок оборудования	Снижение технологического уровня добывающей промышленности. Санкции затронули более 90 % российского нефтяного сектора и почти всю российскую газодобычу
	Внесла в санкционный список корпорацию «Ростех», концерн ПВО «Алмаз-Антей», ОАО «Долгопрудненское научно-производственное предприятие», ОАО «Машиностроительный завод имени М. И. Калинина», ОАО «Мытищинский машиностроительный завод»	Обрабатывающая промышленность. Предприятия оборонно-промышленного комплекса	Ограничение деятельности. Ограничение поставок оборудования	Снижение технологического уровня обрабатывающей промышленности
19 декабря 2014 г.	Введены санкции в отношении Крыма	Запрет на экспорт и импорт товаров и технологий		
Украина				
26 августа 2014 г.	отказ от сотрудничества с Россией при строительстве третьего и четвёртого блоков Хмельницкой атомной электростанции		Сокращение рынков сбыта	Сокращение рынков сбыта. Дисбаланс спроса и предложения на производимую продукцию.
15 октября 2014 г.	Присоединилась к запрету на поставки высокотехнологичного оборудования для добычи нефти в Арктике, на глубоководном шельфе	Добыча минеральных ресурсов	Запрет на поставку оборудования	незначительно



Дата	Санкционное действие	Отрасли и производства, которые затронуты санкциями	Суть ограничительных действий	Угроза с точки зрения экономической безопасности
	Присоединилась к санкциям против 3 крупнейших российских топливно-энергетических компаний	Добыча минеральных ресурсов	Ограничение деятельности	Сокращение рынок сбыта
6 февраля 2015 г.	Санкции против 160 российских предприятий. Действие их лицензий и других разрешительных документов, которые останавливают определенный вид деятельности, аннулировано либо приостановлено	Обрабатывающая промышленность	Запрет деятельности.	Утрата рынков
Швейцария				
27 августа 2014 г.	Запрет на экспорт оборудования для нефтяной промышленности	Добыча минеральных ресурсов	Запрет на поставку оборудования	незначительно
Черногория				
15 октября 2014 г.	Присоединилась к запрету на поставки высокотехнологичного оборудования для добычи нефти в Арктике, на глубоководном шельфе и сланцевой нефти	Добыча минеральных ресурсов	Запрет на поставку оборудования	незначительно
	Присоединилась к санкциям против 3 крупнейших российских топливно-энергетических компаний	Добыча минеральных ресурсов	Ограничение деятельности	незначительно

отечественных производителей. Насколько способны отечественные производители в настоящее время заместить зарубежную продукцию в сегменте высокотехнологического оборудования для разведки и добычи нефти — это дискуссионный вопрос, обсуждение которого более уместно в среде инженерно-технического сообщества, поскольку ключевым критерием здесь являются сугубо инженерные решения, однако тот факт, что отечественная промышленность способна успешно осваивать космическое пространство (даже при наличии хорошо известных инцидентов, связанных с ошибками в техническом исполнении аппаратов), имеются основания полагать, что отечественная обрабатывающая промышленность имеет потенциал, способный самостоятельно производить высокотехнологическое оборудование, в том числе и для нефтедобычи.

Здесь представляется уместным процитировать А.Е. Городецкого, который изучал вопросы национального суверенитета и экономической безопасности в условиях применения экономических санкций: «Санкции стали лишь поводом, благодаря которому

объективные потребности развития национальной безопасности из долговременной, хотя и противоречивой тенденции, превратились и оформились в стратегические цели и приоритеты государственной экономической политики и государственного управления» [5].

В ответ на санкции со стороны США, Евросоюза и других стран Россия предприняла действия, которые можно сгруппировать по трем основным направлениям:

- ответные санкции, предусматривающие ограничение или прямой запрет ввоза на территорию РФ отдельных категорий товаров;
- диверсификация экспортных потоков продукции, попадающих под санкции США и Евросоюза;
- диверсификация импортных потоков продукции, на которые распространены российские санкции.

В первую очередь в ответ на санкции РФ осуществила мероприятия, имеющие целью ограничение или прямой запрет ввоза на территорию РФ отдель-



ных категорий товаров, то есть ввела ответные санкции. В соответствии с Указом Президента РФ [2] Постановлением Правительства^[1] с августа 2014 г. сроком на 1 год вводится запрет на ввоз в Россию отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в том числе полный запрет на поставки говядины, свинины, плодощной продукции, мяса птицы, сыров, молока и молочных продуктов из ЕС (из всех стран Евросоюза — Австрии, Бельгии, Болгарии, Великобритании, Венгрии, Германии, Греции, Дании, Ирландии, Испании, Италии, Кипра, Латвии, Литвы, Люксембурга, Мальты, Нидерландов, Польши, Португалии, Румынии, Словакии, Словении, Финляндии, Франции, Хорватии, Чехии, Швеции, Эстонии), США, Австралии, Канады и Норвегии. В Приложении 4 представлен перечень сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых являются Соединенные Штаты Америки, страны Европейского союза, Канада, Австралия и Королевство Норвегия и которые до 5 августа 2016 г. (включительно) запрещены к ввозу в Российскую Федерацию (с изменениями и дополнениями от 25 июня 2015 г.).

Кроме того, Россия весьма оперативно предприняла усилия по диверсификации потоков импорта и экспорта, расширив взаимодействие с крупными участниками рынка из Азии, в первую очередь с Китаем: «санкции реально влияют на экономическую логику России. В частности, намечается более активная ориентация на Восток, юго-восточные страны. При этом, естественно, будут меняться потоки инвестиций и капитала, выстраиваться новые конфигурации экономических отношений, отвечающих национальным интересам» [6].

Что касается диверсификации импортных потоков продукции, то преобладающая часть товаров, на которые распространены российские санкции, санкции относятся к продукции пищевой промышленности, и освободившееся место на рынке заняли частично отечественные производители, частично — экспортеры из других стран.

Пищевая промышленность составляет долю в размере 14,7% в обрабатывающей промышленности. Ожидается, что в результате санкционного процесса объем производства в пищевой промышленности вырастет на 15—17%. Следует принять во

внимание мультипликативный эффект, который возникает в промышленности [8]. В результате увеличения выпуска продукции пищевой промышленности возникает спрос на различные виды упаковки и упаковочные материалы, что в свою очередь стимулирует производство в отрасли переработки полимеров, и в сегменте полиграфической промышленности, занимающемся изготовлением мелкорозничной упаковки. Увеличение спроса на упаковочные материалы оказывает положительное влияние на развитие рынка полимерных материалов, то есть вовлекает в производственную переработку дополнительное количество полимеров и технологических добавок, в том числе отечественного производства. В результате действия мультипликативного эффекта повышается потребление продукции химической и нефтехимической промышленности, и, соответственно, производство дополнительного объема химической и нефтехимической промышленности требует выработки необходимого количества продукции предыдущего передела, то есть продукции нефтепереработки. А это в свою очередь увеличивает объем переработки углеводородного сырья на мощностях отечественных предприятий, что влечет за собой изменение структуры потребления углеводородного сырья в направлении повышения его доли, переработанного внутри страны, и снижения доли нефти и газа, отправляемых на экспорт. Таким образом, принудительное сокращение ввоза пищевых продуктов вследствие мультипликативного эффекта повышает коэффициент использования имеющегося ресурса мощностей обрабатывающей промышленности и положительно влияет на структуру потребления минеральных ресурсов.

Санкции оказывают положительное влияние на развитие обрабатывающей промышленности страны при условии:

- достаточно хорошо развитая производственная база обрабатывающей промышленности как по перечню производственных технологических процессов, так и по их суммарной мощности;
- наличие свободных или быстро (оперативно) вводимых в эксплуатацию производственных мощностей по широкому кругу товарной продукции;
- наличие спроса (диверсифицированного спроса) на продукцию, подпадающую на санкции.



Вышеизложенное позволяет выделить факторы, обеспечивающие защиту национальной промышленности и внутреннего рынка страны от внешних угроз в виде экономических санкций, ограничивающих поставку на территорию страны промышленной продукции:

- технико-технологический;
- мощностной;
- ассортиментный.

Наличие вышеуказанных факторов, проявляющихся в наличии достаточно развитой производственной базы обрабатывающей промышленности и возможности оперативного водима в эксплуатацию производственных мощностей по широкому кругу товарной продукции, вырабатываемой на основе национального сырьевого ресурса, является результатом правильно выработанной стратегии развития промышленности и ее реализации в рамках механизма обеспечения национальной экономической безопасности. Другими словами, способ реагирования национальной экономики на санкционные действия является результатом организованных действий государства по обеспечению национальной экономической безопасности, в основе которой лежит создание развитой обрабатывающей промышленности. На базе этого достигнутого уровня развития обрабатывающей промышленности возможно осуществление действий по обеспечению национальной экономической безопасности в новой ситуации — в условиях санкций, когда, опираясь на достигнутый уровень развития обрабатывающей промышленности, возможно ее гибкое, отвечающее конкретным условиям и запросам рынка, дальнейшее развитие обрабатывающей промышленности. Собственно говоря, возможность такого маневрирования и быстрого приспособления производств, отраслей и всего комплекса обрабатывающей промышленности и лежит в основе национальной экономической ситуации в условиях международных санкций вне зависимости от того, насколько они обоснованы. Более того, по мнению Б.В. Губина, «реакция на санкции должна носить упреждающий характер, учитываться в стратегических проектах экономического развития страны, рассматривая их как возможную серьезную угрозу национальной безопасности страны, в связи с чем необходимо формирование конструктивной реакции

на негативные тенденции, вызванные введением санкций» [6].

В определенном смысле слова, в случае развитой обрабатывающей промышленности международные санкции в отношении государства содержат превращаются в свою противоположность, поскольку, по сути, являются источником оправданного протекционизма в политике государства, находящегося под санкциями: запрет импорта тем или иным способом правительством какого-либо государства с целью обеспечения благоприятных условий для собственных производителей рассматривается международным экономическим сообществом как препятствие свободному рынку, в то время как в условиях санкций правительству государства нет необходимости предпринимать столь непопулярные в глаза мировой общественности действия, поскольку ограничение поставок в страну извне осуществлено самим мировым сообществом. В этой ситуации, которая по своей сути, фактически, является навязанным извне протекционизмом, национальные производители получают дополнительную возможность для своего развития и расширения присутствия на внутреннем рынке. Следует также признать, что «пострадавшей» стороной в рассматриваемой ситуации оказываются сами страны-экспортеры, ограничившие собственный экспорт и тем самым ограничившие рынки сбыта для собственной продукции.

Современная ситуация с санкциями в отношении России позволяет подтвердить еще одну сторону санкций, которая ранее оставалась вне рассмотрения в аспекте экономической безопасности, поскольку в таком явном виде не проявлялась. Речь идет о том, что, накладывая ограничения на торговый обмен с Россией, страны-санкционеры не предусмотрели наличие или заблаговременное формирование рынков сбыта для собственной продукции². В результате возникли внутренние угрозы экономике стран-санкционеров, то есть возникла угроза экономической безопасности самих стран-санкционеров. В современных условиях международного разделения труда настолько прямолинейные действия, как санкции, связанные с ограничением поставок промышленной продукции в ту или иную страну, несут зачастую большую угрозу странам-санкционерам, нежели санкционируемым странам, поскольку



«санкционные меры создают издержки не только для страны-объекта, но и для государств, стремящихся использовать этот инструмент в своих интересах» [4].

В связи с таким эффектом «бумеранга» (назовем его эффектом «санкционного бумеранга») следует признать, что в современных условиях международного разделения труда, взаимозависимости национальных рынков целесообразность экономических санкций как механизма принуждения практически утрачена или существенным образом ограничена. Кроме того, при принятии решения о введении санкций в отношении той или иной страны необходим предварительный анализ и прогноз санкционной ситуации под углом возможности генерирования внутренних экономических угроз для экономики стран-санкционеров. Выявленные потенциальные угрозы должны быть оценены с точки зрения возможности их нейтрализации. В случае, если потенциальные угрозы не могут быть нейтрализованы, страна не должна участвовать в санкциях, безусловно, при условии, что интересы экономической безопасности данной страны правительством страны ставятся выше задачи нанесения ущерба (зачастую многого) экономике другой страны. В случае, если потенциальные угрозы экономике страны-санкционера вследствие ее участия в санкционном процессе могут быть нейтрализованы, до начала участия страны в санкционном процессе должен быть определен и реализован комплекс мероприятий, позволяющий экономике страны функционировать без ущерба для ее состояния. Такими превентивными действиями должен быть в первую очередь выход на альтернативные рынки или изменение ассортиментной структуры выпуска продукции таким образом, чтобы сократить выпуск продукции, участвующей в ограничении поставок и расширить выпуск продукции, альтернативной по рынкам сбыта.

Таким образом, если государство имеет, во-первых, собственные сырьевые ресурсы, причем разнообразные по своему составу и в достаточном количестве, во-вторых, развитую обрабатывающую промышленность, в-третьих, способность промышленности к маневрированию и мобилизации ресурсов, в-четвертых, развитый внутренний рынок сбыта, характеризующийся платежеспособным спросом, то можно говорить о высоком уровне эко-

номической безопасности страны, выражающейся в способности экономики страны противостоять санкционным действиям со стороны международного сообщества. Вышерассмотренные факторы и условия, обеспечивающие защиту национальной промышленности и внутреннего рынка страны от внешних угроз в виде экономических санкций, имеют в своей основе хорошо сбалансированный, высокотехнологический сектор материального производства с хорошо структурируемым, динамичным спросом на продукцию высокого уровня передела с высокой добавленной стоимостью, что обусловлено опережающим развитием обрабатывающей промышленности.

Литература

1. Постановление Правительства РФ от 7 августа 2014 г. № 778 «О мерах по реализации указов Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 г. № 560 и от 24 июня 2015 г. № 320» // Собрание законодательства Российской Федерации от 11 августа 2014 г. № 32 ст. 4543.
2. Указ Президента РФ от 6 августа 2014 г. № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 11 августа 2014 г. № 32 ст. 4470.
3. Бизнес. Толковый словарь. М.: «ИНФРА-М», Издательство «Весь Мир». Грэхэм Бетс, Барри Брайндли, С. Уильямс и др. Общая редакция: д.э.н. Осадчая И.М. 1998.
4. Булаев С.А. Газопровод «Южный поток»: задачи, инновации, перспективы // Вестник Казанского технологического университета. 2013. Т. 16. №5. С. 236—240.
5. Городецкий А.Е. Национальный суверенитет и экономическая безопасность в условиях применения экономических санкций // Экономическая безопасность России: проблемы и перспективы. Материалы II Международной научно-практической конференции. Нижний Новгород, 27—28 мая 2014. С. 21—29.
6. Губин Б.В. Влияние антироссийских санкций на экономическую безопасность страны и меры по их нейтрализации // Экономическая безопас-



ность России: проблемы и перспективы. Материалы II Международной научно-практической конференции. Нижний Новгород, 27—28 мая 2014. С. 150—153.

7. Гусева Л.Р. Мультипликация в масштабах страны // Пластикс. 2013. № 5.

8. Из заявления Министра финансов США Дж.Лью 1 июля 2014 г. URL: <http://www.interfax.ru>

9. Портер М.Э. Конкуренция.: Пер. с англ. М.: Издательский дом «Вильямс», 2005. 608 с.

10. Рябков С. Санкции против Ирана: ресурс исчерпан // Индекс безопасности. 2012. Т. 18. № 1 (100). С. 17—24.

11. Седляр Ю.А. Стратегия экономических санкций в международно-политической науке // Вопросы политологии. 2013. № 4 (12). С. 67—78.

12. Тихобаев В.М. Политическая конкуренция и экономическая политика // Известия ТулГУ. Гуманитарные науки. 2012. № 1-1. С. 213—217.

13. Хабиров М.И. Взаимосвязь политики и экономики на примере процессов демократизации и экономического роста: проблемно-теоретический аспект // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. 2007. № 3. С. 112—128.

14. Эффективны ли экономические санкции? URL: <http://www.vestifinance.ru/articles/52404> (дата обращения: 20.08.2015).

15. Южный поток [Электронный ресурс]. URL: <http://www.south-stream.info/fileadmin/f/press/presentations/19062011-spb.pdf> (дата обращения: 18.09.2015).

16. Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott, and Barbara Oegg. Economic Sanctions Reconsidered, 3rd edition. November 2007. 233 с.

References

1. The resolution of the Government of the Russian Federation of August 7, 2014 № 778 «About measures for implementation of decrees of the President of the Russian Federation of August 6, 2014 № 560 and of June 24, 2015 No. 320» // the Russian Federation Code of August 11, 2014 № 32nd Art. 4543.

2. The decree of the Russian President of August 6, 2014 № 560 «About application of separate special economic measures for safety of the Russian

Federation» // the Russian Federation Code of August 11, 2014 № 32nd Art. 4470.

3. Business. Explanatory dictionary. M.: «INFRA-M», Whole world Publishing house. Graham Bets, Barry Brayndli, S. Williams, etc. General edition: Dr.Econ.Sci. Osadchaya I.M. 1998.

4. Bulayev S.A. South Stream gas pipeline: tasks, innovations, prospects // Bulletin of the Kazan technological university. 2013yu T. 16. No. 5. Page 236—240.

5. Gorodetsky A.E. The national sovereignty and economic security in the conditions of application of economic sanctions // Economic security of Russia: problems and prospects. Materials II of the International scientific and practical conference. Nizhny Novgorod, on May 27—28, 2014. Page 21—29.

6. Gubin B.V. Influence of the anti-Russian sanctions on economic security of the country and measure for their neutralization//Economic security of Russia: problems and prospects. Materials II of the International scientific and practical conference. Nizhny Novgorod, on May 27—28, 2014. Page 150—153.

7. Guseva L.R. Multiplikation in country scales// Plastikс. 2013. No. 5.

8. From the statement of the U.S. Treasury Secretary J. Lew on July 1, 2014 URL: <http://www.interfax.ru>

9. Porter M.E. Competition.: The lane with English. M.: Williams publishing house, 2005. 608 pages.

10. Ryabkov S. Sanctions against Iran: the resource is settled//a safety Index. 2012. Volume 18. No. 1 (100). Page 17—24.

11. Sedlyar Yu.A. Strategy of economic sanctions in international and political science//political science Questions. 2013 No. 4 (12). Page 67—78.

12. Tikhobayev V.M. Politicheskaya competition and economic policy//Izvestiya TULGU. Humanities. 2012. No. 1-1. Page 213—217.

13. Habirov M.I. Vzaimosvyaz of policy and economies on the example of processes of democratization and economic growth: problem and theoretical aspect// Uchen. зап. Cauldron. un-that. It is gray. Gumanit. sciences. 2007. No. 3. Page 112—128.

14. Whether economic sanctions are effective? URL: <http://www.vestifinance.ru/articles/52404> (date of the address: 20.08.2015.)



15. South Stream [An electronic resource]. URL: <http://www.south-stream.info/fileadmin/f/press/presentations/19062011-spb.pdf> (date of the address: 18.09.2015).

16. Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott, and Barbara Oegg. *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd edition. November 2007. 233 pages.

¹ Некоторые санкции воспринимаются с некоторым недоумением с учетом того факта, что принявшие их страны явно не имеют отношения к производству того или иного технологического оборудования. Примером служит Лихтенштейн, присоединившийся к запрету на поставки высокотехнологичного

оборудования для добычи нефти в Арктике, на глубоководном шельфе и сланцевой нефти.

² Здесь представляется уместным вспомнить о хорошо известных, благодаря активному освещению в прессе, двух из многочисленных случаев, когда возникли проблемы с продажей товаров, подпавших под санкции. Польские яблоки, которые до санкций массово поставлялись в Россию, а после введения санкций практически утратили рынок сбыта, в результате чего, как сообщило Министерство сельского хозяйства Польши, «суммарные ожидаемые потери для польского плодоовощного сектора, связанные с введением Россией эмбарго, могут составить 500 млн евро». Другой случай связан с отказом Франции от поставки России универсальных десантных кораблей-вертолетоносцев «Мистраль», после чего РФ потребовала возврата 1,15 млрд евро. Вопрос продажи кораблей «Мистраль» Францией третьей стороне также весьма сомнителен, поскольку в настоящее время потребности в кораблях такого типа нет ни у одной страны. В результате Франции угрожают значительные финансовые потери.

УДК 33

ББК 65

ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ КАТЕГОРИЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ИННОВАЦИОННОГО ПРОИЗВОДСТВА В ОСОБОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЕ

АЛЕКСАНДР ЕВГЕНЬЕВИЧ СУГЛОВОВ,

Заслуженный экономист РФ, доктор экономических наук, профессор

E-mail: a_suglovov@mail.ru

НИКОЛАУ МИХАЛИС,

кандидат в доктора философских наук, Афинский национальный университет имени Каподистрии

E-mail: fractalm@gmail.com

Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством (экономическая безопасность)

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Данная статья посвящена раскрытию и теоретическому обоснованию категории экономической безопасности инновационного производства функционирующего в особой экономической зоны, которые отражают основные составляющие элементы, позволяющие дать количественную оценку уровня экономической безопасности, а также определить функциональные категории экономической безопасности.

Ключевые слова: экономическая безопасность, особая экономическая зона, иностранные инвестиции, инновационное производство.

Annotation. This article is devoted to theoretical substantiation and disclosure of categories of economic security of innovative production operating in special economic zones, which reflect the main constituent elements that allow to quantify the level of economic security, as well as to determine the functional category of economic security.

Keywords: economic safety, a special economic zone, foreign investments, innovative manufacture.

В современных условиях одним из важных путей экономического развития научно-технической и инновационной сфер экономики является созда-

ние свободных или особых экономических зон в различных формах, образовавших неотъемлемый структурный институт мирового хозяйства. Соз-



дание и развитие зон такого типа требует особого государственного внимания, связанного с регулированием и контролем их деятельности. С одной стороны, обеспечивая благоприятными условиями, инновационные предприятия для ведения инвестиционной и предпринимательской деятельности в условиях, предусмотренных «спецзонами», государство обеспечивает рост экономического развития рассматриваемых зон, но с другой стороны подвергает потенциальной экономической угрозе инновационно-производственную сферу, ослабляя осуществляемый контроль и надзор, снижая уровень экономической безопасности. Следовательно, отношения государства и предпринимательства в особых экономических зонах должны строиться на основе соблюдения норм экономической безопасности, так как их недооценка порождает подрыв инновационного производства на предприятиях и как следствие развитие угроз экономической безопасности в целом в особых экономических зонах.

Для осуществления инновационного развития в особых экономических зонах необходимо разрабатывать и реализовывать курс, направленный на превращение отечественной науки в действенный национальный ресурс обновления и развития России, укрепляя и наращивая, ее интеллектуальный, социально-экономический и технологический потенциал.

В целях обеспечения устойчивого роста, повышения эффективности производства и конкурентоспособности промышленной продукции необходимы научно-обоснованные и высокоэффективные стратегии развития отраслей промышленности с учетом их инновационной производственной направленности. Глубокое реформирование научно-технической сферы должно быть основано на сочетании гибкого механизма поддержки науки и технологий с расширением самостоятельности самого научного сообщества в выборе направлений научного поиска и источников финансирования.

В стратегиях на основе анализа состояния промышленности и ее потенциала должны быть определены основные направления перевода отраслей промышленности и всей экономики в целом на инновационный путь развития, обеспечивающий повышение эффективности производства и совершенствование его структуры, конкурентоспособности отечественной продукции за счет внедрения высо-

коэффициентных научно-технических разработок, наукоемких и высокотехнологичных производств.

Переход к экономическому развитию инновационного типа требует повышения инвестиционной и инновационной активности, реализации конкурентных преимуществ отечественных производств, поддержки областей национальной экономики — носителей экономического роста, при обеспечении экономико-инновационной безопасности государства на всех уровнях экономики.

Для понимания значения экономической безопасности инновационного производства в условиях особой экономической зоны рассмотрим основные понятия и категории, раскрывающие основную сущность и критерии влияния оценки экономической безопасности на инновационное производство в особой экономической зоне.

Как показывает мировой опыт, обеспечение экономической безопасности — это гарантия независимости страны, условие стабильности и эффективной жизнедеятельности общества, достижения успеха. Это объясняется тем, что экономика представляет собой одну из жизненно важных сторон деятельности общества, государства и личности, и, следовательно, понятие национальной безопасности будет пустым словом без оценки жизнеспособности экономики, ее прочности при возможных внешних и внутренних угрозах. Поэтому обеспечение экономической безопасности принадлежит к числу важнейших национальных приоритетов.

Разумеется, экономическая безопасность органически включена в систему государственной безопасности, вместе с такими ее слагаемыми, как обеспечение надежной обороноспособности страны, поддержание социального мира в обществе, защита от экологических бедствий, развитие промышленной и инновационной сфер. Здесь все взаимосвязано, и одно направление дополняет другое: не может быть военной безопасности при слабой и неэффективной экономике, как не может быть ни военной безопасности, ни эффективной экономики в обществе, раздираемом социальными конфликтами. Но, рассматривая те или иные стороны безопасности, нельзя обойти их экономические аспекты.

Экономическая безопасность традиционно рассматривается как качественная важнейшая характеристика экономической системы, которая опре-



деляет ее способность поддерживать нормальные условия жизнедеятельности населения, устойчивое обеспечение ресурсами развития народного хозяйства, развития отраслей, требующих огромного финансирования (пример: инновационное производство), а также последовательную реализацию национально-государственных интересов.

Сама экономическая безопасность на инновационном производстве имеет сложную внутреннюю структуру, в которой можно выделить три ее важнейших элемента: экономическая независимость, стабильность и устойчивость, способность к саморазвитию и прогрессу.

Экономическая независимость означает возможность контроля за национальными ресурсами, достижение такого уровня производства, эффективности и качества продукции, который обеспечивает ее конкурентоспособность и позволяет на равных участвовать в мировой торговле, кооперационных связях и обмене научно-техническими достижениями.

Стабильность и устойчивость национальной экономики, предполагает защиту собственности во всех ее формах, создание надежных условий и гарантий для предпринимательской активности, сдерживание факторов, способных дестабилизировать ситуацию (борьба с криминальными структурами в экономике, недопущение серьезных разрывов в распределении доходов, грозящих вызвать рост экономических угроз и т.д.).

Способность к саморазвитию и прогрессу, что особенно важно в современном, динамично развивающемся мире. Создание благоприятного климата для инвестиций и инноваций, постоянная модернизация производства, повышение профессионального, образовательного и общекультурного уровня работников становятся необходимыми и обязательными условиями устойчивости и самосохранения инновационной экономики.

Категория экономической безопасности по-разному трактуется в научной литературе. Так, например, по мнению В. Тамбовцева, «...под экономической безопасностью той или иной системы нужно понимать совокупность свойств состояния ее производственной подсистемы, обеспечивающую возможность достижения целей всей системы». В.А. Савин считает, что «экономическая безопасность представ-

ляет систему защиты жизненных интересов России. В качестве объектов защиты могут выступать: народное хозяйство страны в целом, отдельные регионы страны, отдельные сферы и отрасли хозяйства, юридические и физические лица как субъекты хозяйственной деятельности». По Л.И. Абалкину «экономическая безопасность — это состояние экономической системы, которое позволяет динамично ей развиваться и эффективно решать социальные задачи при котором государство имеет возможность вырабатывать и проводить в жизнь независимую экономическую политику. Итак, в общем смысле слова, под экономической безопасностью следует понимать качественную важнейшую характеристику экономической системы, определяющую ее способность поддерживать нормальные условия жизнедеятельности населения, устойчивое обеспечение ресурсами развития народного хозяйства, беспрепятственно осуществлять модернизацию экономики.

Оценка экономической безопасности производства в условиях особой экономической зоны реализуется в системе критериев и показателей. Критерий экономической безопасности — это оценка состояния экономики с точки зрения важнейших процессов, отражающих сущность экономической безопасности. Критериальная оценка безопасности включает в себя оценки: ресурсного потенциала и возможностей его развития; уровня эффективности использования ресурсов, капитала и труда и его соответствия уровню в наиболее развитых и передовых странах, а также уровню, при котором угрозы внешнего и внутреннего характера сводятся к минимуму; конкурентоспособности экономики; целостности территории и экономического пространства; суверенитета, независимости и возможности противостояния внешним угрозам, социальной стабильности и условий предотвращения и разрешения социальных конфликтов.

Система показателей-индикаторов, получивших количественное выражение, позволяет заблаговременно сигнализировать о грозящей опасности и предпринимать меры по ее предупреждению.

Для экономической безопасности производства в особой экономической зоне значение имеют даже не сами показатели, а их пороговые значения. Пороговые значения — это предельные величины, несоблюдение значений которых препятствует



нормальному ходу развития различных элементов воспроизводства, приводит к формированию негативных, разрушительных тенденций в области экономической безопасности. Важно подчеркнуть, что наивысшая степень экономической безопасности производства в особой экономической зоне достигается при условии, что весь комплекс показателей находится в пределах допустимых границ своих пороговых значений, а пороговые значения одного показателя достигаются не в ущерб другим. Следовательно, можно сделать вывод, что за пределами значений пороговых показателей национальная экономика и экономика определенной отрасли теряет способность к динамичному саморазвитию, конкурентоспособность на внешних и внутренних рынках, становится объектом экспансии иностранных и транснациональных монополий, развивается коррупция, криминал, страдает от внутреннего и внешнего грабежа национальное богатство.

Среди показателей экономической безопасности производства в особой экономической зоне можно выделить показатели:

- экономического роста (динамика и структура национального производства и дохода, показатели объемов и темпов промышленного производства, отраслевая структура хозяйства и динамика отдельных отраслей, капиталовложения и др.);
- характеризующие природно-ресурсный, производственный, научно-технический потенциал страны;
- характеризующие динамичность и адаптивность хозяйственного механизма, а также его зависимость от внешних факторов (уровень инфляции, дефицит консолидированного бюджета, действие внешнеэкономических факторов, стабильность национальной валюты, внутреннюю и внешнюю задолженность);
- инновационной результативности

Пороговые уровни снижения экономической безопасности можно охарактеризовать системой показателей общехозяйственного и социально-экономического значения, отражающих, в частности:

- предельно допустимый уровень снижения экономической активности, объемов производства, инвестирования и финансирования, за пределами которого невозможно самостоятельное экономическое развитие страны на технически

современном, конкурентоспособном базисе, сохранение демократических основ общественного строя, поддержание оборонного, научно-технического, инновационного, инвестиционного и образовательно-квалификационного потенциала;

- предельно допустимое снижение уровня и качества жизни основной массы населения, за границами которого возникает опасность неконтролируемых социальных, трудовых, межнациональных и других конфликтов; создается угроза утраты наиболее продуктивной части национального «интеллектуального ресурса» и нации как органичной части цивилизованной общности.

Охарактеризовав, важность экономической безопасности, а также, рассмотрев, ее структуру и категории, отметим высокую значимость экономической безопасности для экономической системы, при этом, отметим важность этой категории для особых экономических зон, где недостаточно эффективная система обеспечения экономической безопасности приводит к падению интенсивности инновационного производства, утечки высоких материальных активов, к незащищенности инновационного продукта и как следствие, падение экономического развития страны в целом.

На основе проанализированных определений экономической безопасности выделим понятия, которые позволят нам проследить специфику инновационной экономической безопасности предприятия и производства, включая территорию особых экономических зон технико-внедренческого типа. Под экономической безопасностью инновационного предприятия (фирмы, организации) понимают защищенность научно-технического, технологического, производственного и кадрового потенциала от внешних и внутренних экономических угроз и способность к воспроизводству при эффективном использовании всех его ресурсов, а также соблюдение законности предпочтений предоставляемых государством особым экономическим зонам. Экономическая безопасность производства в особой экономической зоне технико-внедренческого типа — это состояние экономических и юридических, производственных отношений, организационных связей и экономических показателей, материальных и интеллектуальных ресурсов на основе тесного отечественного и иностранного инвестиционного и



научного сотрудничества, при котором обеспечивается стабильность функционирования предприятия, финансово-коммерческий успех, прогрессивное научно-техническое развитие, а также состояние защищенности наукоемкого продукта.

Рассмотрим причины, вызывающие угрозу экономической безопасности инновационного производства, а также функциональные категории способные ее стабилизировать. Уровень экономической безопасности производства в пределах особых экономических зон, должен быть на порядок выше, чем на других территориях РФ, так как это территория с высоким иностранным и отечественным финансированием по развитию инновационного и научно-технического производства и здесь не должно быть допущения направления материальных средств не на целевые нужды. Но, как и в любой экономической системе, существуют различные причины, нарушающие экономическую безопасность инновационного производства в условиях особой экономической зоны.

Среди таких причин, дестабилизирующих состояние экономической безопасности инновационного производства в условиях особой экономической зоны, можно выделить следующие:

- субъективные, вызванные неэффективной работой предприятия или его руководства, например: низкая конкурентоспособность, а, следовательно, и невостребованность продукции на рынке, действия определенных субъектов хозяйствования, неустойчивость финансового положения предприятия;
- объективные, возникшие не по вине конкретного предприятия, например, неспособность государства, обеспечить создание условий привлечения иностранных инвесторов.

Но, опираясь на соблюдение функциональных категорий, влияющих на экономическую безопасность можно заручиться залогом обеспечения экономической безопасности и стабильности производства на территории РФ в целом, а также в пределах особых экономических зон РФ.

Функциональные категории экономической безопасности инновационного производства в условиях особой экономической зоны раскрывают следующие составляющие элементы:

- технико-технологическая составляющая;

- интеллектуальная и кадровая;
- финансовая;
- политико-правовая;
- информационная составляющая;
- экологическая;
- силовая составляющая.

Технико-технологическая составляющая: при обеспечении экономической безопасности руководству необходимо анализировать, соответствуют ли применяемые на предприятии технологии современным мировым стандартам, какие технологии используются на других предприятиях, изготавливающих аналогичную продукцию; осуществлять поиск внутренних резервов улучшения используемых технологий, следить за новыми научными разработками.

Интеллектуальная и кадровая составляющая: в современных экономических условиях уровень экономической безопасности в большой мере зависит от квалификации и профессионализма кадров. Поэтому на предприятии должна быть создана гибкая структура управления, организована система подбора, найма, обучения и мотивации труда работников.

Финансовая составляющая: она является наиболее важной, поскольку финансовая стабильность говорит об обеспеченности предприятия собственными финансовыми ресурсами, уровне их использования, направлении размещения. Финансовая стабильность имеет тесную связь с эффективностью производства, а также с конечными результатами деятельности предприятия. Причинами утраты хозяйствующим субъектом финансовой стабильности являются: уменьшение объемов производства, убыточная деятельность, высокая себестоимость продукции, неэффективное планирование и управление активами, форс-мажорные обстоятельства. Для поддержания стабильности необходимо использовать финансовую стратегию, то есть планирование конкретных заданий и путей их реализации в процессе финансово-экономической деятельности предприятия (фирмы, организации). Можно выделить следующие стратегические цели: усовершенствование своей продукции, снижение себестоимости, достижение эффективности производства при наименьших затратах, обеспечение достаточного уровня рентабельности. Управленческому персоналу предприятия необходимо постоянно анализировать состояние экономической безопасности, и он также



должен быть обучен действиям в условиях возникновения кризисных ситуаций.

Политико-правовая составляющая: процесс охраны осуществляют по типовой схеме:

- анализ угроз негативных влияний;
- оценка текущего уровня обеспечения;
- планирование комплекса мероприятий по повышению этого уровня.

Негативные влияния можно разделить на внутренние и внешние. При анализе внутреннего влияния необходимо учитывать, насколько достаточен квалификационный уровень работников юридической службы, на каком уровне финансируется юридическое обеспечение.

При негативном внешнем влиянии причинами возникновения нестабильности могут быть политические (военные конфликты, экономические и политические блокады и т.д.) и законодательно-правовые.

Информационная составляющая: организация или предприятие должно иметь в своем составе определенные службы, которые занимались бы накоплением и защитой информации. Целью этих служб является накопление всей необходимой информации, касающейся деятельности того или иного субъекта хозяйствования (информация, обо всех видах рынков, необходимая техническая информация, о тенденциях развития национальной и мировой экономики). После накопления полученные данные должны быть проанализированы, и результатом этого анализа должен стать прогноз тенденций развития научно-технических, экономических и политических процессов на предприятии.

На предприятии должна быть организована строгая система доступа к информации, которая включала бы в себя следующие мероприятия:

- обеспечение парольного входа в систему базы данных: регистрация, назначение и изменение паролей;
- определение прав доступа групп лиц и отдельных лиц, то есть определение допустимых операций над данными;
- тестирование средств защиты данных;
- фиксация попыток несанкционированного доступа к информации;
- исследование возникающих случаев нарушения защиты данных и проведение мероприятий по их предотвращению.

Экологическая составляющая: для того чтобы субъект хозяйствования был защищен от потерь, возникающих по причине штрафных санкций за нарушение экологических норм, закрытия рынков сбыта продукции предприятия в других странах с более жесткими нормами экологической чистоты товара, он должен придерживаться национальных и международных норм минимального допустимого содержания вредных веществ, попадающих в окружающую среду, а также следить за экологическими параметрами своей продукции.

Силовая составляющая: предприятие должно быть защищено физически, то есть должен быть защищен его персонал, прежде всего руководители, имущество. Служба безопасности должна быть всегда готова к преодолению любой критической ситуации, вызванной как криминальными мотивами, так и ведением нечестной конкурентной борьбы со стороны других хозяйствующих субъектов.

Рассмотрев основные понятия экономической безопасности, ее категории и составляющие, оказывающие влияние на ее формирование и значение, мы определили понятие экономической безопасности производства в особой экономической зоне технико-внедренческого типа, которое является ключом в раскрытии механизма обеспечения экономической безопасности наукоемкого производства в особой экономической зоне технико-внедренческого типа.

Выделяя значимость обеспечения экономической безопасности для инновационного производства, особенно в условиях особой экономической зоны, сделаем вывод, что инновационное производство в особых экономических зонах сегодня является основной движущей силой развития экономики как в масштабах отдельно взятой страны или группы стран, так и в мировом масштабе, а обеспечение экономической безопасности производства в особых экономических зонах становится неотъемлемой составляющей, без которой невозможен подъем наукоемкого производства и, в последствии, экономического роста в государстве. Обеспечение экономической безопасности инновационного производства является концептуально важным элементом в системе инновационного производства без которого невозможно вести речь о производ-



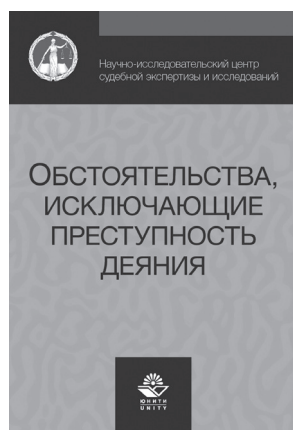
стве конкурентоспособного продукта с последующим выведением его на внутренний и внешний рынки.

Литература

1. Банк С.В. Учетно-аналитическое обеспечение управления хозяйствующими субъектами с применением финансовых инструментов / Монография. М., 2005.
2. Банк С.В. Развитие партнерских отношений малого инновационного бизнеса с государственными и муниципальными органами // Вопросы региональной экономики. 2011. Т. 8. № 3. С. 3—11.
3. Водянова В.В. Экономическая безопасность. Системное представление / Монография. М., 2010.
4. Левченкова Д.А. Особые экономические зоны как инструмент формирования территорий

инновационного развития // Инновации. 2010. № 5.

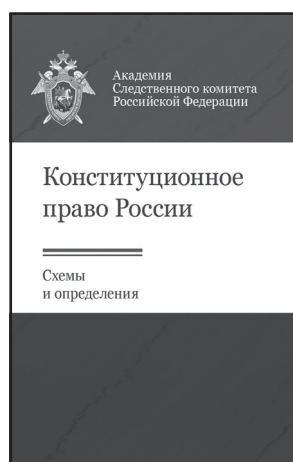
5. Новикова Т.С. Оценка эффективности государственно-частного партнерства при создании особых экономических зон / Вестник НГУ. (Соц.-экон. Науки). 2010.
6. Суглобов А.Е., Медведев А.А. Основные категории и понятия в оценке экономической безопасности инновационного производства в особой экономической зоне // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 5. С. 264—268.
7. Филин С.А. Обеспечение экономической безопасности инновационной деятельности // Инвестиции в России. 2000.
8. Экономическая и национальная безопасность: Учебник / Под ред. Е.А. Олейникова. М.: Издательство «Экзамен», 2004.



Обстоятельства, исключающие преступность деяния. Учебное пособие. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки. Смирнов А.М. и др. Изд-во ЮНИТИ, 2016. 168 стр.

Учебное пособие предназначено для формирования у читателей полного представления о социально-правовой природе обстоятельств, исключающих преступность деяния, как одного из основных институтов российского уголовного права.

Для студентов, курсантов, слушателей вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция», а также специальности «Юриспруденция», для научно-педагогических работников и практикующих юристов.



Конституционное право России. Схемы и определения. Учебное пособие. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки. Багмет А.М., Бычкова Е.И., Сунцова Е.А. Изд-во ЮНИТИ, 2015. 208 стр.

Раскрываются традиционные для учебной дисциплины, науки и отрасли конституционного права вопросы, представленные в виде схем и основных определений.

Для курсантов, слушателей и студентов юридических вузов и специальностей, а также для всех интересующихся проблемами конституционного права России.



УДК 33
ББК 65

ОСОБЕННОСТИ РИСК-МЕНЕДЖМЕНТА В УСЛОВИЯХ ИНТЕГРАЦИИ РОССИИ В ВТО

МИХАИЛ ВЛАДИМИРОВИЧ ХАЧАТУРЯН,

кандидат экономических наук, доцент кафедры теории менеджмента и бизнес-технологий

Российского Экономического Университета им. Г.В. Плеханова

E-mail: mike-hach@mail.ru

Научная специальность 08.00.01 — экономическая теория

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В статье анализируются вопросы адаптации экономики России к условиям функционирования в рамках Всемирной Торговой Организации. В контексте статьи исследуют основные факторы рисков, возникших в результате присоединения России к ВТО. На основе авторского анализа предложена трактовка особенностей функционирования механизма управления рисками хозяйственной системы России в рамках ВТО и в условиях экономических санкций.

Ключевые слова: особенности, управление рисками, условия, интеграция, Россия, ВТО.

Annotation. The article analyses the issues of adaptation of Russian economy to the conditions of functioning in the frame of the world Trade Organization. In the context of article, was explored the main risk factors that emerged as a result of Russia's accession to the WTO. Based on the author's analysis of the proposed interpretation of the functioning of the risk management framework of the economic system of Russia in the WTO and in the context of economic sanctions.

Keywords: features, risks, conditions, integration, Russia, WTO.

Основная причина важности вступления для России, является больше политической, нежели экономической. Вступление в ВТО требует всесторонних реформ во многих секторах, как экономики, так и политики, а давление политической важности вступления заставляет государственную машину работать активнее.

Очевиден, по мнению автора, и некоторый положительный опыт процесса вступления России в ВТО, государство не осуществляло столь всесторонние и глубокие реформы если бы не находилось под давлением важности вступления. Реформы, которые осуществлены в контексте вступления в ВТО, в ином случае не были бы осуществлены так быстро. Кроме того, в отличие от односторонних реформ, осуществление реформ в рамках вступления, обусловлено международными обязательствами. Процесс переговоров о взаимном доступе на рынок со странами ВТО в рамках рабочей группы по вступлению, по мнению западных исследователей, значительно увеличил эффективность реформ

правил внешней торговли в России и режима осуществления иностранных инвестиций, таким образом, помогая движению страны к модели постиндустриального экономического развития¹.

В рамках переговоров о вступлении Россия согласилась уменьшить тарифы ввозных пошлин на основные группы товаров приблизительно до 8%. Таким образом, сокращение тарифов ввозных пошлин до 8% подразумевает их снижение приблизительно на 50%. Что, по мнению автора, может серьезно подорвать позиции национальных производителей аналогичных товаров².

Сектор услуг был предметом большинства переговоров, связанных с российским вступлением. Следует подчеркнуть, что Россия приняла на себя многочисленные обязательства в этой области. К примеру, согласилась увеличить максимально допустимую долю капитала, которую могут иметь иностранные банки и страховые компании работающие на ее территории, с 15 до 50% и постепенно упразднить запрет на участие иностранных компаний в



обязательных видах страховых услуг. Россия также согласилась снизить монопольную долю компании Ростелеком на услуги дальней фиксированной связи рамках двустороннего соглашения Россия-ЕС. Россия обязалась гарантировать национальное признание дипломов и доступ на рынок труда для широкого круга иностранных специалистов, таких как адвокаты, бухгалтеры, архитекторы, инженеры, торговые специалисты и высококвалифицированных врачей. Компаниям с иностранным капиталом разрешат участвовать в оптовой и розничной продаже, франчайзинге и предоставлять посреднические услуги, на чем настаивал Европейский Союз³.

В банковском секторе Россия разрешила функционирование филиалов международных банков. Филиалы должны быть зарегистрированы как российские юридические лица, и требования к размеру их уставного капитала основаны на требованиях, предъявляемых к российским юридическим лицам. Так как, вход в банковский сектор страны легче, когда в стране разрешена деятельность дочерних предприятий, Казначейство США пыталось настаивать на том, что система банков, имеющих в стране дочерние компании, разрешена во всех странах ВТО. Центральный банк России обосновал свой отказ тем, что он не сможет регулировать или контролировать дочерние банки сообразно законодательству РФ, и что вкладчики будут, поэтому находиться в опасности.

В ходе переговоров о двустороннем соглашении с Соединенными Штатами, России удалось отстоять свою позицию по вопросу филиалов банков, став единственной страной, стремившейся в ВТО, которой удалось избежать такого обязательства. Тем не менее, многонациональные банки, действующие через филиалы, получили более широкий доступ на российский рынок и были уравнены в правах с национальными банками согласно двустороннему соглашению между США и Россией⁴, что означает для России долговременную выгоду от их большей интегрированности в рынок.

Сельскохозяйственные проблемы были предметом наибольших дискуссий на переговорах о вступлении. Ключевой проблемой являются российские субсидии сельскому хозяйству. Автор считает необходимым отметить, что, оставаясь на твердых

позициях в отношении субсидий, Россия, в то же время, приняла на себя значительные обязательства в вопросе доступа на рынок сельхозтоваров, а также санитарных и фитосанитарных норм. Дискуссии с Соединенными Штатами о поставках говядины, свинины, и экспорте домашней птицы были самыми напряженными. Согласно двустороннему соглашению о доступе на рынок с Соединенными Штатами, Россия пошла на существенные уступки в данных вопросах⁵.

Для домашней птицы и продуктов из свинины, вместо объединенного осмотра, Россия соглашается признать американский Сертификат Безопасности пищевых продуктов Министерства сельского хозяйства. Для говядины Россия и Соединенные Штаты соглашаются на своевременные объединенные осмотры всех групп товаров, которые экспортируются в Россию. Как только срок использования объединенного осмотра истечет, инспекционный процесс для экспортеров домашней птицы и свинины применится⁶. Важным, мнению автора, является тот факт, что России удалось добиться от США дополнительных обязательств по ограничению содержания в свинине современных продуктов биотехнологии.

Многие западные исследователи полагают, что требования, предъявляемые к вступлению России, являются или политическими, или чрезмерными по сравнению с другими странами, которые вступали в ВТО ранее. Автор полагает, что это утверждение не во всем верно. Однако следует подчеркнуть, что такие требования в отношении России не редкость. Одним из них было требование, объединить цены на природный газ для внутренних и зарубежных потребителей. Это требование являлось предметом длительных переговоров, но, в конечном счете, снятое Европейским Союзом, предполагало значительное увеличение цены газа в России, как для населения, так и для промышленности⁷. Подобные требования являются типичными для процесса вступления в ВТО всех стран за последние 12 лет. Начиная с 1998 года, он был значительно усложнен, в связи с этим все страны, стремившиеся в члены соглашения были вынуждены взять на себя существенные дополнительные обязательства в отношении иностранных экспортеров и инвесторов. По сравнению с обязательствами этих стран



обязательства, предъявляемые к России, не кажутся чрезмерными, но, безусловно, являются во многом политическими.

Россия согласилась снизить уровень тарифы на импортные товары на среднем уровне 8% процентов, после окончания так называемого периода адаптации⁸. Следует подчеркнуть, что это один из средних уровней, по сравнению с установленными в большинстве стран, которые вступили в ВТО с 1998 года. Для сравнения в Саудовской Аравии, этот показатель составляет 10.5%, Македонии, 6.2%, Армении 7.5%, на Тайване 4.8%, в Китае 9.1%; Молдове 6.0%, Хорватии 5.5%, Омане 11.6%, Албании 6.6%, Грузии 6.5%, Иордании 15.2%, Эстонии 7.3%, Латвии 9.4%, Кыргызстане 6.7% процентов⁹. Таким образом, по стандартам стран, которые вступили в ВТО за прошедшие восемь лет, России удалось отстоять уровень тарифов, который обеспечит достаточно благоприятные условия для развития национальных производителей, особенно по сравнению с другими странами с переходной экономикой.

Очевидно, что в сфере услуг такая простая мера как установление среднего тарифа реализована быть не может. В то же время анализ обязательств стран, которые вступили в ВТО в период с 1998 года, показывает, что все они смогли добиться сохранения сравнительно высоких уровней тарифов в данном секторе¹⁰. При этом анализ секторов банковского дела и страхования не показывает примеров формирования среднего уровня обязательств¹¹.

Уровень поддержки сельского хозяйства является главным пунктом противоречий между Россией и ВТО. Россия настаивает на сохранении высокого уровня совокупных мер поддержки. Однако, по мнению автора, несмотря на увеличение внутрироссийских сельскохозяйственных субсидий в последние годы, минимальный уровень субсидий согласно правилам ВТО, должен позволить России субсидировать на ее существующих уровнях или выше¹².

В положениях ВТО содержится обширный список субсидий сельскому хозяйству, которые не считаются торговыми искажениями это так называемые «зеленая коробка субсидий» разработанная в рамках Соглашения ВТО по Сельскому Хозяйству¹³. В западной экономической науке существует мнение,

что в мире должен произойти переход от мер сельскохозяйственной поддержки искажающих торговлю к мерам предлагаемы «зеленой коробкой»¹⁴. Список субсидий «зеленой коробки» включает широкий спектр государственных мер финансирования мер, такие как научные исследования, контроль над вредителями, общее и специальное образование, расширение и консультативные услуги, инспекционные услуги в области здравоохранения и санитарных норм, торговли и посреднических услуги, инфраструктуры и расходы на охрану окружающей среды. А также поддержку населения с низкими доходами через предоставление продовольственных талонов или субсидирования цен, прямые платежи производителям для поддержания их доходов. «Зеленая коробка» также включаем минимально искажающие условия торговли меры, а именно субсидии по страхованию урожая от стихийных бедствий, меры регулирования через программы поддержки производителей и косвенные денежные пособия, не связанные с ценами на продукцию. Согласно положениям Соглашения о Сельском Хозяйстве эти меры, направленные на научно-исследовательские работы и услуги, с целью повышения производительности, в конечном счете, более эффективны при создании конкурентоспособного сельскохозяйственного сектора¹⁵.

Искажающие условия торговли субсидии включены в так называемую «желтую коробку» согласно положениям Соглашения о Сельском Хозяйстве эти субсидии должны быть ограничены до минимального уровня, что позволяет развивающимся странам оказывать государственную поддержку своему сельскому хозяйству на уровне до 20% совокупной стоимости сельскохозяйственной продукции. В субсидии «желтой коробки» включаются меры продовольственной и непродовольственной поддержки¹⁶. Согласно положению ВТО для развивающихся стран, если уровень субсидий «желтой коробки» продовольственной поддержки составляет ниже 10% совокупной стоимости сельскохозяйственного производства в определенном секторе, уровень поддержки считают минимальным¹⁷. Кроме того, развивающаяся страна может в дальнейшем устанавливать уровни субсидий в рамках «желтой коробки», но только меры непродовольственной поддержки, которые будут признаваться минимальными, если



их уровень не будет превышать 10% процентов совокупной стоимости сельскохозяйственного производства¹⁸.

В процессе переговоров о вступлении в ВТО, страны бывшего Советского Союза, обязались установить уровень субсидий сельскому хозяйству на минимальном уровне сразу по вступлении или по истечении периода адаптации. Таким образом, Эстония, Латвия, Литва, Грузия, Армения, Молдова, и Кыргызстан установили 5% предельный уровень сельскохозяйственных субсидий продовольственной поддержки и 5% предельный уровень субсидий непродовольственной поддержки. Очевидно, что к России предъявлялись требования установить самую меньшую ставку минимального уровня субсидий «желтой коробки».

Таким образом, можно сделать вывод, что процесс адаптации экономики России к условиям ВТО носит неоднозначный характер, что подтверждается введенными против нашей страны экономическими санкциями со стороны ЕС и США, и в значительной мере обусловлен политическими, а не экономическими сложностями.

Литература

1. *Хачатурян М.В.* Государственное регулирование малого предпринимательства в условиях трансформации экономических систем диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Москва: РГСУ, 2007.

2. US Trade Representative, Fact Sheets on the Russia-United States Bilateral Agreement on Russian WTO Accession, November 2006. www.ustr.gov.

3. *Tarr D.* Russian Accession to the WTO: An Assessment//Eurasian Geography and Economics 48, no. 3 (May-June 2010).

4. World Trade Organization, «Technical Note on the Accession Process», Note by the Secretariat, WT/ACC/10/Rev.3 (November 28, 2010). www.wto.org.

5. *Cline W.R.* Global Warming and Agriculture: Impact Estimates by Country. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2010.

6. World Trade Organization «Agreement on Agriculture» part 1, article 1. www.wto.org

¹ US Trade Representative, Fact Sheets on the Russia-United States Bilateral Agreement on Russian WTO Accession, November 2006. P. 678—680 www.ustr.gov.

² *Tarr D.* Russian Accession to the WTO: An Assessment//Eurasian Geography and Economics 48, no. 3 (May-June 2010). P. 306.

³ *Tarr D.* Russian Accession to the WTO: An Assessment//Eurasian Geography and Economics 48, no. 3 (May-June 2010). P. 310—312.

⁴ US Trade Representative, Fact Sheets on the Russia-United States Bilateral Agreement on Russian WTO Accession, November 2006. P. 456 www.ustr.gov.

⁵ Там же. P. 700—702.

⁶ Там же. P. 710.

⁷ *Tarr D., Thomson P.* The Merits of Dual Pricing of Russian Natural Gas//World Economy 27, no. 8 (August 2009). P. 1173—1175.

⁸ US Trade Representative, Fact Sheets on the Russia-United States Bilateral Agreement on Russian WTO Accession, November 2006. P. 750 www.ustr.gov.

⁹ World Trade Organization, «Technical Note on the Accession Process», Note by the Secretariat, WT/ACC/10/Rev.3 (November 28, 2010). P. 150—151 www.wto.org.

¹⁰ World Trade Organization, «Technical Note on the Accession Process», Note by the Secretariat, WT/ACC/10/Rev.3 (November 28, 2010). P. 160. www.wto.org.

¹¹ *Tarr D.* Russian Accession to the WTO: An Assessment//Eurasian Geography and Economics 48, no. 3 (May—June 2010). P. 313—319.

¹² *Хачатурян М.В.* Государственное регулирование малого предпринимательства в условиях трансформации экономических систем диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Москва: РГСУ, 2007. С. 120.

¹³ World Trade Organization «Agreement on Agriculture». Part 1, article 1. www.wto.org.

¹⁴ *Cline W.R.* Global Warming and Agriculture: Impact Estimates by Country. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2010. P. 45—46.

¹⁵ World Trade Organization «Agreement on Agriculture» part 1, article 1. www.wto.org

¹⁶ *Cline W.R.* Global Warming and Agriculture: Impact Estimates by Country. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2010. P. 67—69.

¹⁷ World Trade Organization «Agreement on Agriculture» part 1, article 1. www.wto.org

¹⁸ *Cline W.R.* Global Warming and Agriculture: Impact Estimates by Country. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2010. P. 70.



УДК 33
ББК 65

НДФЛ: ДВЕ СТОРОНЫ ОДНОЙ МЕДАЛИ

НОДАРИ ДАРЧОЕВИЧ ЭРИАШВИЛИ,

профессор Московского университета

МВД России, кандидат исторических наук, кандидат юридических наук,

доктор экономических наук, профессор,

лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники

АЛЕКСАНДР ИВАНОВИЧ ГРИГОРЬЕВ,

доцент кафедры У и АПД ВЮИ ФСИН России,

кандидат юридических наук

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Данная работа представляет собой рассмотрение проблем правоприменения налога на доходы физических лиц в Российской Федерации.

Авторами проанализировано законодательство НДФЛ как в России, так и за рубежом, а также вопросы, связанные с использованием налогоплательщиком налоговых вычетов, а также внесены предложения в действующее законодательство.

Ключевые слова: НДФЛ, налог, экономика, финансы, налоговые вычеты, льготы, пособия.

Annotation. This work presents the study of the law enforcement of income tax in the Russian Federation. The national law concerning income tax both in Russia and abroad has been analyzed by the contributors, together with problems of tax deductions used by taxpayers. As a result, some regulatory changes in the Russian tax legislation have been introduced.

Keywords: tax, economics, finance, income exclusions, facility, allowance.

Новая волна экономического кризиса в России снова вскипает. Прогноз особого труда не составляет, так как от цены нефти всецело зависят и рубль, и бюджет, эта зависимость, только усиливается, российское падение не заставляет себя ждать. Цена нефти марки Brent держится вблизи трехмесячных минимумов, а доллар США снова стоит в России больше 57 рублей. Эксперты предупреждают, что при худших сценариях курс доллара может подскочить до 65 рублей.

Если дефицит федерального бюджета за I квартал 2015г. превысил 812 млрд руб., то за I полугодие этого года — 889,306 млрд руб. Это вполне объяснимо и связано в результате снижения цены на нефть и ухудшения внешней конъюнктуры на рынке.

В Минфине России вновь идут разговоры о «заморозке» накопительной части пенсий в 2015 году.

Развернувшаяся в последнее время в СМИ дискуссия о налогах с особой остротой затронула вопрос оценки эффективности налогового законодательства. Целый ряд известных экономистов, юристов и предпринимателей высказали ряд совершенно полярных мнений.

В этой связи, считаем подробно остановиться на вопросах, связанных с применением НДФЛ на территории РФ.

Сейчас его базовая ставка составляет 13%, причем в отличие от большинства стран шкала обложения — плоская, то есть не зависит от размера дохода. Например, базовая ставка по пропорциональной системе налогообложения в бывших странах СССР следующая: Грузия — 20%. Украина — 15%, Казахстан — 11% (источник: www.worldwide-tax.com) и в ряде африканских стран. Как было сказано выше, в мире превалирует прогрессивная шкала налогоо-



бложения. Приведем пример ставки налогообложения подоходного налога в ряде стран:

Страны БРИК

- Бразилия — 7.5—27.5%
- Индия — 10—30%
- Китай — 5—45%

Отдельные страны Евросоюза.

- Германия — 14—45%
- Италия — 23—45%
- Португалия — 0—42%
- Франция — 5.5—41%
- Швеция — 0—57%

Некоторые другие страны

- Австралия — 17—45%
- Канада — 15—29%
- Япония — 5—50%

(источник: www.worldwide-tax.com)

Рассмотрим налоговые системы некоторых стран.

Федеральный подоходный налог в США узаконен 16-й поправкой к Конституции США и Налоговым Кодексом США (Internal Revenue Code), который принимается Конгрессом.

Федеральный подоходный налог с граждан достаточно прогрессивен: по меньшей мере, первые 8950 \$ дохода не облагаются федеральным подоходным налогом (17 900 \$ для супружеских пар в 2008 году), налоговые ставки варьируются от 10% (со следующих 8025 \$ облагаемого дохода в 2008 году) до 35% (на доходы выше 357 700 \$), однако разнообразные вычеты из облагаемого налогом дохода (ипотечные проценты, налоги на недвижимость, образование и прочие) могут значительно уменьшить налоговое бремя для многих представителей среднего и верхнего среднего классов, особенно для домовладельцев со значительным ипотечным долгом.

Существуют 5 категории налогов, о которых надо волноваться в США:

- Первая — Подоходный налог (income tax).
- Вторая — Налог на наследование (estate tax).
- Третья — Налог на дарение (gift tax).
- Четвертая — Налог на выезд (expatriation tax).

Доход в США подлежит федеральному налогообложению по прогрессирующей ставке от 0 до 35 процентов. Также, штаты могут брать свой собственный налог, который может быть от 0 в некото-

рых штатах до 10+ процентов в других штатах. Есть специальные ставки налогов для дохода от долгосрочного прироста капитала (15% в 2012) и для некоторых пассивных доходов иностранцев от источников в США (30%).

Шкала налогов зависит от статуса налогоплательщика. Есть разные таблицы для подающих в индивидуальном порядке, для супругов, и для основных кормильцев. Например, ставка налога для подающих индивидуально в 2012:

- Доход от \$0 до \$8,700 — 10%
- Доход от \$8,700 до \$35,350 — 15%
- Доход от \$35,350 до \$85,650 — 25%
- Доход от \$85,650 до \$178,650 — 28%
- Доход от \$178,650 до \$388,350 — 33%
- Доход свыше \$388,350 — 35%

Также, существует множество налоговых вычетов, которые позволяют уменьшить налогооблагаемую базу. Например, для индивидуального налогоплательщика существуют стандартный вычет (standard deduction) \$5,950 и персональный вычет (personal exemption) \$3,800. Это означает на практике то, что первые \$9,750 дохода не облагаются налогом (<http://usataxlawyer.livejournal.com/1059.html>).

В Китае недавно прошла налоговая реформа. Так, население с доходом ниже 3 тыс. юаней (15 тыс. руб.) в месяц — вообще не платит подоходный налог. Для зарплат менее 10 тыс. юаней (50 тыс. руб.) в месяц — налог составит 5%. Максимальная, в 45%, действует только для очень богатых, зарабатывающих более 100 тыс. юаней (500 тыс. руб.). Похожие системы работают во многих странах. Например, по японским налоговым законам зарплата на уровне 70 тыс. иен (31 тыс. руб.) облагается налогом в 5%. Во Франции — с дохода менее 1 тыс. евро (43 тыс. руб.) возьмут 5.5%, в Бразилии — 7.5%. В Финляндии налог с такой зарплаты не взяли бы вообще.» (Гурдин К. Откуда ударит налоговая молния // Аргументы недели 24 ноября 2011 г. № 46).

Во Франции шкала налоговых ставок подоходного налога (IR) не плоская, а прогрессивная. Чем выше доход, тем выше ставка налога.

При этом шкала налогов пересматривается и утверждается парламентом Франции каждый год (в



зависимости от уровня инфляции, бюджета и экономической ситуации в стране). Вот, например, шкала подоходного налога для физических лиц во Франции в 2013 году:

- QF до 5 963 евро в год: налоговая ставка 0%
- QF от 5 963 до 11 896 евро в год: налоговая ставка 5,5%
- QF от 11 897 до 26 420 евро в год: налоговая ставка 14%
- QF от 26 421 до 70 830 евро в год: налоговая ставка 30%
- QF от 70 831 до 150 000 евро в год: налоговая ставка 41%
- QF свыше 150 000 евро в год: налоговая ставка 45%
- QF свыше 1 000 000 евро в год: налоговая ставка 75%. Кстати, 29 декабря 2012 г. Конституционный суд Франции отменил принятую ранее ставку в 75%.

В 2012 году шкала была почти такой же за исключением дополнительных более высоких налоговых ставок для сверхвысоких доходов:

- QF до 5 963 евро в год: налог 0%
- QF от 5 963 до 11 896 евро в год: налоговая ставка 5,5%
- QF от 11 897 до 26 420 евро в год: налоговая ставка 14%
- QF от 26 421 до 70 830 евро в год: налоговая ставка 30%
- QF свыше 70 830 евро в год: налоговая ставка 41%

При рассмотрении этой прогрессивной шкалы налоговых ставок очень важно учитывать два момента:

1) Слева в налоговой шкале указан не доход одного физического лица, а именно среднегодовой доход в расчете на одного члена семьи (Quotient Familial).

Например, если супруг зарабатывает 28 000 евро в год (~94 750 рублей в месяц), а его жена не работает и сидит дома с единственным несовершеннолетним ребенком, то (без учета различных вычетов) QF будет равен $28\,000 : 2.5 = 11\,200$. Это значит, что налоговая ставка подоходного налога для этой семьи во Франции будет составлять 5.5% (а не 30%, как может показаться на первый взгляд неподготовленному российскому обывателю).

В России, где учитывается именно персональный доход налогоплательщика, ставка подоходного налога для доходов этой семьи будет составлять всегда 13%.

2) Указанная справа процентная ставка налога применяется не ко всему доходу целиком, а только к той его части, рамки которой определены слева. Т.е. часть среднедушевого дохода на члена семьи до 5 963 евро в год не облагается налогом вообще, часть среднедушевого дохода на члена семьи от 5 963 до 11 896 евро в год облагается налогом по ставке 5.5%, часть среднедушевого дохода на члена семьи от 11 897 до 26 420 евро в год облагается налогом по ставке 14% и т.д. Таким образом, определяемая по этой шкале ставка налога — это максимальная ставка, применяемая только к самой верхней части дохода. Более низкие части дохода будут облагаться налогом по более низким ставкам.

В России же единая налоговая ставка 13% применяется ко всему доходу целиком, без градаций.

Пример:

Семья, состоящая из двоих супругов с двумя несовершеннолетними детьми, зарабатывает совокупно 40 000 евро в год (135 300 рублей в месяц).

Расчет подоходного налога с этой семьи в России (в год):

$$40000 \times 0.13 = 5200 \text{ евро } (\sim 211\,100 \text{ рублей})$$

Расчет подоходного налога с этой семьи во Франции (в год):

$$\text{Коэффициент размера семьи} = 3$$

$QF = 40000 : 3 = 13333 \Rightarrow$ налоговая ставка (максимальная) 14%

$$(5963 \times 0 + (11896 - 5963) \times 0.055 + (13333 - 11896) \times 0.14) \times 3 = (0 + 326.315 + 201.18) \times 3 = 1\,582 \text{ евро } (\sim 64\,200 \text{ рублей})$$

Получается, что для семьи с таким доходом в России налоговые отчисления подоходного налога будут более чем в три раза выше, чем во Франции. А для такой же семьи с меньшим доходом платить подоходный налог в России будет еще менее выгодно, чем во Франции.

Во Франции существует широкая система налоговых вычетов (профессиональных, семейных, социальных, имущественных и др.), что снижает налоговую базу (налогооблагаемую сумму) и соответственно в некоторых случаях может снижать и налоговую ставку (т.к. шкала прогрессивная). Например, из на-



логовой базы подоходного налога (т.е. из налогооблагаемой суммы семейного годового дохода) перед уплатой налогов вычитаются:

а) Все профессиональные расходы (расходы, понесенные работающими членами семьи на то, чтобы получить доход от своей работы). Сюда относится оплата профессионального обучения (семинары/курсы по специальности, профессиональная подготовка и переквалификация и т.п.), транспортные расходы на проезд на работу и с работы, покупка спецодежды и рабочих инструментов, необходимых для выполнения работы (включая компьютеры/ноутбуки/телефоны/оргтехнику), расходы на рабочие обеды, расходы на аренду личного офиса и прочие рабочие/профессиональные расходы.

б) Расходы на покупку и постройку жилья для своей семьи.

в) Расходы по охране дома.

г) Социальные/медицинские расходы: страхование жизни (своей и членов семьи), отчисления в фонды медицинского/социального страхования, расходы на лекарства.

д) Расходы на содержание детей в яслях и детских садах. Расходы на обучение детей в школах, лицеях, колледжах и вузах.

е) Расходы на содержание недееспособных членов семьи.

Если вместе с семьей и на ее содержании живет ближайший родственник (родитель/ребенок), который является хоть и совершеннолетним, но недееспособным иждивенцем (инвалид, неработающий старик и др.), то на него можно, либо получить фиксированный налоговый вычет (несколько тысяч евро в год, без подтверждения расходов), либо присовокупить его доход к общему доходу семьи и учесть его в семейном коэффициенте наравне с несовершеннолетним ребенком.

ж) Вычет за ребенка-военнослужащего можно получить даже если он уже совершеннолетний, и даже если у него уже есть своя семья.

Вычет за военнослужащего производится точно так же, как за несовершеннолетнего ребенка или другого иждивенца на содержании семьи. На него можно либо получить фиксированный налоговый вычет (несколько тысяч евро в год, без подтверждения расходов), либо присовокупить его доход к общему доходу семьи и учесть его в семейном ко-

эффициенте наравне с несовершеннолетним ребенком.

з) Если помогаешь деньгами работающим родителям, которые живут отдельно, то тоже можешь перед уплатой налогов вычесть соответствующую сумму из своего семейного дохода, но эту передачу денег родителям придется подтвердить банковской выпиской, а также эта сумма войдет в суммарный семейный доход работающих родителей (и отразится на их налогах, если они живут во Франции).

и) Расходы на благотворительность (их нужно подтверждать банковскими выписками).

Во Франции все эти вычеты существуют не просто номинально на бумаге, они реально работают, и множество французских семей ими регулярно пользуется, чтобы уменьшить свою налоговую базу (<http://mvgolubev.blogspot.ru/2012/12/french-tax.html>).

В Великобритании помимо необлагаемого минимума в 7 475 фунтов стерлингов предусмотрен ряд социальных вычетов (для семейных пар, граждан в возрасте 65—74 и старше 75 лет, для слепых).

Предусмотрена льгота по подоходному налогу для выплачивающих ипотечный кредит. Льгота составляет 10% от суммы кредита, при этом налогоплательщик получает эту льготу непосредственно в банке-кредиторе, а затем государство возмещает льготу банку.

Подлежат вычету у физических лиц взносы на пенсионное страхование.

У предпринимателей принимаются к вычету производственные расходы

В целом, налоговые ставки в Великобритании высоки, а количество вычетов по сравнению с другими развитыми странами весьма невелико, однако существенен размер необлагаемого налогом минимума. Как следствие, налоговая система весьма прозрачна, а доходы состоятельных людей действительно облагаются повышенными налогами, что не сглаживается массой льгот, подобно другим государствам. При этом Великобритания остается привлекательной для получения на ее территории дохода резидентами без домицилия (Источник: Клуб Главных Бухгалтеров № 11 — 2011).



В России, в соответствии налоговым законодательством, имеются следующие налоговые вычеты по НДФЛ:

1. стандартные налоговые вычеты;
2. социальные налоговые вычеты;
3. инвестиционные налоговые вычеты;
4. имущественные налоговые вычеты;
5. налоговые вычеты при переносе на будущие периоды убытков от операций с ценными бумагами и операций с финансовыми инструментами срочных сделок;
6. налоговые вычеты при переносе на будущие периоды убытков от участия в инвестиционном товариществе.

Однако они ограничены определенной суммой либо незначительны в своем размере.

Рассмотрим стандартный налоговый вычет, предоставляемый налогоплательщику, на обеспечении которого находится ребенок.

Итак, в соответствии с пп. 4 п. 1 ст. 218 НК РФ налоговый вычет предоставляется в следующих размерах;

1. 1 400 рублей — на первого ребенка;
2. 1 400 рублей — на второго ребенка;
3. 3 000 рублей — на третьего и каждого последующего ребенка;
4. 3 000 рублей — на каждого ребенка в случае, если ребенок в возрасте до 18 лет является ребенком инвалидом, или учащегося очной формы обучения, аспиранта и приравненные к ним лица.

Налоговый вычет производится в двойном размере единственному родителю (приемному родителю), усыновителю, опекуну, попечителю.

Максимальный размер налогового вычета за налоговый период не должен превышать 280 000 руб.

Как видим, что каждый месяц налогового периода налогоплательщику будет возвращено с бюджета либо 182 руб. на одного ребенка, либо 390 руб. на третьего и каждого последующего ребенка.

По мнению доктора экономических наук Е. Гонтмахера, семьи с несовершеннолетними детьми, самая большая группа бедных в России. Если у вас их двое, то вы, скорее всего, попадете за черту бедности, когда приходится экономить на еде. То есть мы не можем средней семье с двумя малолетними детьми обеспечить нормальный уровень

благополучия, ... а обеспечить ей развитие (Гонтмахер Е. Что осталось от «социального государства». // Новая. 8.07.2015 г. № 70).

Гарантированной материальной поддержкой материнства, отцовства и детства в России является обеспечение граждан, имеющих детей, государственными пособиями.

Так, с 1 января с учетом размера индексации единовременные пособия составляют:

- женщинам, вставшим на учет в медицинских организациях в ранние сроки беременности, — 543,67 руб.
- при рождении ребенка — 14 497,80 руб.
- при передаче ребенка на воспитание в семью — 14 497,80 руб.
- беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву — 22 958,78 руб.

С 1 января 2015 года ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего службу по призыву, с учетом индексации составляет 9 839,48 руб. на каждого ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву.

Рассмотрим, какие льготы и пособия получают семьи, имеющие детей в некоторых странах.

Во Франции самая высокая в Европе рождаемость, а здесь на каждую женщину приходится 1,99 ребенка, имеет вполне логичное объяснение: государство этому всячески способствует.

И в первую очередь, оказывая финансовую поддержку семьям, особенно многодетным. Начнем с того, что все француженки на седьмом месяце беременности получают единовременную субсидию в 850 евро. Если после 16 недель декретного отпуска новоиспеченная мамаша решила не выходить на работу, то она может при сохранении рабочего места в течение трех лет получать пособие в пределах 400—450 евро.

При рождении второго ребенка из специальных государственных фондов семьям начинают ежемесячно выплачивать по 124 евро. Эта сумма увеличивается до 283 евро при трех детях. При четырех возрастает до 441,5 евро, ну а при появлении на свет каждого последующего чада в семейный бюджет дополнительно вливается по 159 евро.

Помимо этого, существует дополнительная прибавка: на каждого ребенка в возрасте от 11 до 16 лет из «кассы» полагается «сверху» еще 35 евро в ме-



сяц. Эта сумма поднимается почти в два раза, если сыну или дочери 17 и более лет — вплоть до 21 года. Правда, при этом он или она должны жить вместе с родителями, учиться или работать, не получая более 823 евро в месяц, что составляет 55% минимальной зарплаты (без вычета налогов) во Франции.

Каждая многодетная семья, то есть где трое детей и более, также имеет право на субсидию. Это еще 120—130 евро. То есть только в виде ежемесячных пособий семья, где имеется трое детей, скажем, в возрасте от 7 до 18 лет, может получить от государства плюс-минус 700 евро наличными.

Это уже не говоря об отдельных пособиях на частичную, а при больших семьях и полную оплату аренды жилья, на приобретение в канун нового учебного года школьных принадлежностей (от 280 до 305 евро), а также на отпуск. Стоит также упомянуть о госдотациях на возмещение расходов семей на «бэбиситтеров». В зависимости от доходов семьи, а также возраста ребенка (на малютку до трех лет полагается в два раза больше, чем на ребенка от трех до шести лет) ежемесячно можно рассчитывать, предоставляя соответствующие счета, на вспомоществование по уходу за детьми в размере 150—450 евро.

В Финляндии многодетным семьям, а также матерям-одиночкам не предоставляются какие-либо льготы. Однако выдаются различные пособия.

Например, существует так называемый пакет для новорожденного, который государство дарит всем родившим женщинам. Этот пакет содержит все, что требуется новорожденному в течение первого года жизни. Общая стоимость такого пакета — несколько сот евро.

Кроме того, финское государство выплачивает пособие ребенку с момента его рождения и по достижении 17-летнего возраста — 100 евро в месяц. Если в семье рождается второй ребенок, его пособие — 110,50 евро в месяц, третьему — 131, четвертому — 151,50, пятому и следующим — 172 евро в месяц. Матери или отцы, воспитывающие детей без супруга/супруги, получают надбавку на каждого ребенка 36,60 евро.

Таким образом, родители до достижения 17-летнего возраста каждого ребенка получают от финского государства в общей сложности более 20 тысяч евро, за второго — дополнительно еще 22 тысячи,

за третьего — почти 27 тысяч евро. Таким образом, финское государство в качестве пособий выплачивает семье с тремя детьми порядка 70 тысяч евро. Но на этом расходы государства не ограничиваются.

На плечи бюджета ложатся еще и детские садики. Пребывание одного ребенка в саду с трехразовым питанием обходится более чем в тысячу евро в месяц. Однако родители платят за садик не более 250 евро, а в провинции даже меньше — 200 евро. Остальные расходы берет на себя бюджет. При этом в садик принимают даже десятимесячных детей, давая возможность матерям выйти на работу (Дмитриева О, Ермолаева Н, Прокофьев В, Рокоссовская А. Недетская помощь. Как в других государствах стимулируют рост рождаемости. // РГ от 02.12.2010 г. № 272). В большей степени, за счет прогрессивной системы налогообложения перечисленные страны могут оказывать своим гражданам такие льготы.

Что касается НДФЛ, взимаемого в РФ то, можно вспомнить советский опыт. Согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 25 декабря 1972 г, был введен необлагаемый налогами минимум зарплаты в размере 70 руб. в месяц, что составляло 57% от среднемесячной заработной платы в народном хозяйственна момент введения закона и 32% от среднемесячной заработной платы в народном хозяйстве в 1988 году.

Авторы пропорциональной системы налогообложения в РФ утверждают, что налог на доходы один из самых низких в мире, а на деле — очень высокий. По своей природе он нацелен на защиту богатых. Приведем разницу доходов между богатыми и бедными (по децильным группам населения):

- Германия — 6:1
- Дания — 6:1
- Швеция — 6:1
- США — 15:1
- Россия — 15:1
- Мексика — 27:1
- Чили — 27:1
- Бразилия — 50:1

(по данным Организации по экономическому сотрудничеству и развитию)

Как видим, разрыв между богатыми и бедными в соотношении с развитыми странами мира доволь-



но высок, достиг 15-кратного размера и продолжает увеличиваться.

В структуре консолидированного бюджета поступления налога на прибыль составили 23,4%, налога на доходы физических лиц (НДФЛ) — 21%, налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) — 21%, налога на добавленную стоимость (НДС) — 18%. По объему перечисленных средств за этот период НДФЛ занял твердое второе место. Как было сказано выше весь объем НДФЛ остается в регионах, откуда он частично распределяется в виде нормативов отчислений либо межбюджетных трансфертов в местные бюджеты.

Иными словами, НДФЛ в наши дни основной бюджетобразующий налог в регионах и органах местного самоуправления, а раз так, то зачем менять налоговую ставку могут сказать наши оппоненты.

На наш взгляд, прогрессивная шкала налогообложения даст возможность перераспределять национальный продукт в пользу малоимущих слоев населения, тем более, что дефицит Пенсионного фонда РФ к началу 2015 г. достиг рекордной цифры и приблизился к одному триллиону рублей и продолжает увеличиваться, что в условиях финансирования указанного дефицита за счет средств федерального бюджета будет иметь негативные макроэкономические последствия. Доктор экономических наук, профессор Н.Кричевский утверждает, что увеличение средней ставки всего на 3—3,5% позволит полностью снять проблему поиска средств для региональных дотаций. При этом предлагаемые льготы для занятого населения с доходами ниже МРОТ сохранятся. Автор утверждает, что если средняя ставка НДФЛ находилась бы на уровне 18—18,5%, то необходимость увеличения страховых взносов отпала бы сама собой. К тому же это решило бы проблему дефицита бюджетов государственных внебюджетных фондов. И это при нулевой ставке НДФЛ для всех, чьи доходы не дотягивают до МРОТ. К тому же НДФЛ в сравнении с социальными страховыми взносами администрировать значительно легче (*Кричевский Н. Делиться надо. // Новая газета. 17 февраля 2010 г. № 17*).

Таким образом, подняв планку дохода необлагаемого налогом, это позволит увеличить реальные доходы малоимущих слоев населения и среднего класса, снимет социальное напряжение в обществе,

восстановит бесплатные (социальные) детские учреждения, охватить всех детей до 12 лет бесплатным санаторным лечением и отдыхом, а также даст дополнительный рост показателей в оптово-розничной торговле. Временно свободные денежные средства население сможет разместить во вкладах банков, соответственно предоставит возможность предоставление кредитов на доступных условиях. В итоге в экономике страны произойдет рост ВВП, а также даст возможность пережить финансовый кризис с наименьшими потерями.

Наконец, прогрессивная шкала налогообложения позволит снизить размер обязательных страховых взносов, уплачиваемых работодателями в государственные внебюджетные фонды, которые в настоящее время обременительны и доходят до 30%.

На рассмотрение Государственной Думы РФ поступил законопроект № 795877-6 «О внесении изменений в статьи 218 и 224 части Налогового кодекса Российской Федерации» предлагается установить прогрессивную шкалу налогообложения НДФЛ. При годовом доходе до 600 000 руб. применяется ставка 13 %, от 600 001 до 1 200 000 руб. сумма налога составит 78 000 руб. + 15% с суммы, превышающей 600 001 руб., от 1 200 001 до 1 800 000 руб. — 168 000 руб. + 20% с суммы превышающей 1 800 001 руб., от 1 800 001 до 2 400 000 руб. — 288 000 руб. + 25% с суммы, превышающей 2 400 001 руб., от 2 400 001 до 3 000 000 руб. — 438 000 руб. + 30% с суммы, превышающей 3 000 001 руб., свыше 3 000 001 руб. — 618 000 руб. + 35%.

Кроме этого, планируется внести изменения в подп. 4 п. 1 ст. 218 НК РФ, согласно которым размер вычета на каждого ребенка будет составлять 50% прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ для детей.

На наш взгляд, данное предложение заслуживает внимания, за одним исключением:

- не облагать налогом доходы в размере минимального размера оплаты труда;
- из подп. 4 п. 1 ст. 218 НК РФ исключить максимальный размер дохода налогоплательщика в сумме 280 000 руб. за налоговый период.

Ради объективности, необходимо отметить, что на рассмотрение Госдумы представлен законопроект № 819634 — 6 «О внесении изменений в



главу 23 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 3 Федерального закона от 19 июня 2000 года № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда», где планируется внести изменения в ст. 217 и 224 НК РФ, увеличив ставку НДС, установленную п. 1 ст. 224 НК РФ, с 13 до 16%. По мнению разработчика, возврат к прогрессивной шкале налогообложения может привести к уклонению от уплаты налога, его администрированию налоговыми органами. На наш взгляд, все это от «лукавого» так как, налоговые органы очень внимательно относятся к перечислению НДС в бюджет налогоплательщиками и налоговыми агентами. Кроме того, плоская шкала налогообложения приводит к увеличению рисков, связанных с социальной напряженностью между группами с высоким и низким материальным достатком. Выпадающие доходы от такой системы налогообложения не позволяют пополнить и без того в большинстве своем, дефицитные региональные и местные бюджеты и, соответственно консолидированный бюджет РФ.

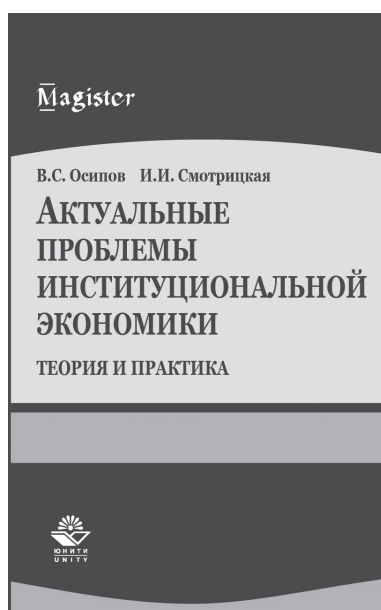
Наконец, прогрессивная шкала налогообложения НДС позволит в условиях дефицита федерального бюджета смягчить последствия

экономического кризиса и даст возможность, в какой-то мере, решать социальные, общенародные интересы.

В заключение, хотелось бы напомнить слова Дэн Сяопина, который проводя экономические реформы, поставил во главу угла конкретный результат. Его простая фраза: «Неважно, какого цвета кошка, важно, чтобы она ловила мышей» оказалась выше всех догматов.

Литература

1. Источник: www.worldwide-tax.com
2. Источник: <http://mvgolubev.blogspot.ru/2012/12/french-tax.html>
3. Источник: Клуб Главных Бухгалтеров № 11. 2011.
4. Гонтмахер Е. Что осталось от «социального государства». // Новая газета 8 июля. 2015 г. № 70.
5. Дмитриева О., Ермолаева Н., Прокофьев В., Рокоссовская А. Недетская помощь. Как в других государствах стимулируют рост рождаемости. //РГ от 2 декабря 2010 г. № 272.
6. Кричевский Н. Делиться надо. // Новая газета. 17 февраля 2010 г. № 17.



Актуальные проблемы институциональной экономики. Теория и практика. Учебное пособие. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки. (Серия «Magister»). Осипов В.С., Смотрицкая И.И. Изд-во ЮНИТИ, 2015. 327 с.

В учебном пособии представлены современные течения институциональной теории: институциональное поле, институт контрактных отношений, институт общественных потребностей и иные важные позиции.

12 учебных кейсов содержат не только теоретический материал для подготовки, но и практические аспекты, необходимые студентам магистратуры и аспирантам при изучении курсов «Институциональная экономика», «Экономическая теория (продвинутый уровень)», «Государственное и муниципальное управление». К кейсам даются вопросы и задания, а также темы для дискуссий.

Для студентов магистратуры и аспирантов, обучающихся по экономическим специальностям. Может использоваться как для групповых семинарских занятий, так и для самостоятельной работы.



УДК: 339(075.8)

ББК: 65.5

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА НЕКОТОРЫХ ТЕНДЕНЦИЙ ПО ОТНОШЕНИЮ К СОВРЕМЕННЫМ МЕЖДУНАРОДНЫМ ЭКОНОМИЧЕСКИМ ИНТЕГРАЦИОННЫМ ПРОЦЕССАМ

АНДРЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ ЯКОВЛЕВ,

кандидат экономических наук, доцент Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: metodotdel-mosu@mail.ru

Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством

Рецензент: Эриашвили Н.Д., доктор экономических наук, профессор

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В настоящей статье приводится краткий анализ последствий образования интеграционных полюсов в рамках единой системы международной экономической интеграции. При этом подробно рассматриваются интеграционные процессы, происходящие в Азиатско-Тихоокеанском регионе, с характеристикой наиболее значимых интеграционных объединений. В то же время описываются отдельные наиболее актуальные элементы интеграционного механизма на Латиноамериканском континенте. В статье также характеризуется субрегиональная интеграция на примере Евразийского экономического сообщества (Союза).

Ключевые слова: глобализация мирового развития, международные экономические отношения, международное разделение труда, интеграционный полюс, этапы международной экономической интеграции, система иностранного инвестирования.

Annotation: In this article a short analysis of consequences of formation of integration poles in frames of united system of international economic integration is brought. Also in details some integration processes in Asian — Pacific Oceanic region with detaching of the most important integration unions are considered. Some actual elements of integration mechanism in Latin-American continent are described. In this article also subregional integration (after the example of the European-Asian Economic Union) is characterized.

Keywords: globalization of world development, international economic relations, international division of labour, integration pole, stages of international economic integration, system of foreign investment.

На разных континентах интеграционные процессы протекают абсолютно по-разному: с разнообразными по характеру отношениями между государствами-участниками, с различными структурами управления, с предельным образом различающимися между собой последствиями интеграционной деятельности.

В настоящее время в международных экономических отношениях сформировалась концепция интеграционной полюсности, где под полюсом как таковым следует рассматривать некую зону, объединяющую (как правило) рядом расположенные государства, которые не возражают против интеграционных процессов между ними, при этом мо-

жет проявляться явно выраженное влияние одного из государств на оставшиеся. В современном мире сложилась биполюсная интеграционная модель (система), включающая в себя паритетный и поглощающий интеграционные полюсы. К паритетному интеграционному полюсу (блоку) относится Европейский Союз, где, несмотря на довольно явные различия в уровне экономического развития отдельных государств, они являются равноправными как *de jure*, так отчасти и *de facto*. Поглощающая интеграционная модель включает в себя систему государств, объединенных соглашением НАФТА (Североамериканское соглашение о свободной торговле), где *de facto* мощная экономика США как бы



подавляет своим влиянием прямые экономические связи между Канадой и Мексикой. Сегодня в связи с активным развитием азиатской интеграции имеет место переход к трехполюсной интеграционной модели, причем Российская Федерация в контексте происходящих политических событий более всего тяготеет к формирующемуся азиатскому интеграционному полюсу.

Следует напомнить, что основные этапы международной экономической интеграции подразделяются в специализированной литературе, исходя из полноты интеграционных процессов и способности решать те или иные задачи. Так, согласно базовой классификации Б. Балассы, можно выделить пять основных (ключевых) этапов (уровней) интеграции, которые находятся в прямой зависимости от текущего состояния сотрудничества между интегрирующимися государствами и видов конкретных дискриминационных мер, подлежащих обязательной отмене. Соответственно, на каждом из уровней региональной экономической интеграции степень взаимодействия между государствами-участниками заметным образом усиливается. Различают, как правило, две стадии интеграционного процесса: во-первых, это предынтеграционная стадия и, во-вторых, непосредственно интеграционная стадия. Предынтеграционная стадия объединяет в себе заключение целого ряда торговых соглашений (как правило, преференциальных), оформляющихся на двусторонней основе между отдельными государствами либо между уже сформированными интеграционными объединениями и группой государств или отдельным государством. Указанная форма сотрудничества в основном предполагает сохранение системы национальных таможенных тарифов каждой из заключивших данное соглашение сторон. К этому уровню интеграции относятся, в первую очередь, соглашения, именуемые соглашениями об экономическом партнерстве. В соответствии с современной теорией международной экономической интеграции, собственно интеграционная стадия включает в себя четыре ступени (последовательных этапа) развития интеграционных процессов — это зона свободной торговли, таможенный союз, общий рынок, экономический и валютный союз. По состоянию на сегодняшний день только одно международное интеграционное объединение преодолело

указанные этапы — это Европейский Союз, об интеграционных процессах в рамках которого написано довольно много.

Однако отдельного внимания (с учетом сказанного выше) заслуживает оценка комплекса интеграционных процессов в Азиатско-Тихоокеанском регионе, ведь ни для кого не секрет, что в последние годы набирают силу видимые интеграционные процессы в Восточной Азии, объединенные в рамках АСЕАН (Ассоциации стран Юго-Восточной Азии), образованной в 1967 г. в соответствии с Бангкокской декларацией. Государства АСЕАН позиционируют себя как занимающие стратегическое положение на маршруте из Индийского океана в Тихий океан, находясь на пересечении, соединяющем Тихоокеанский бассейн с Ближним Востоком, Африкой и Европой. Специфика развития региональной экономической интеграции в рамках такого объединения, как АСЕАН, определяется целым рядом факторов, включая такие, как: довольно высокая динамика экономического роста и политическая стабильность в регионе в целом; однотипность (однако дифференцированность) экономик государств-участников и возникающие вследствие этого проблемы в существенном расширении взаимной торговли; участие в интеграционных процессах государств с разным уровнем экономического развития и неодинаковыми политическими системами.

Следует отметить, что АСЕАН имеет как политические, так и социально-экономические аспекты развития, при этом значение последних расширяется постоянно. Экономическая составляющая сотрудничества в рамках АСЕАН представлена, главным образом, сферой торговли. Первоначальное Соглашение о торговых преференциях предусматривало определенную систему торговых преференций на базе заключения долгосрочных контрактов, взаимное предоставление кредитов (на основе льготных ставок), либерализацию комплекса нетарифных барьеров во взаимной торговле, существенное увеличение масштаба ряда тарифных преференций. В настоящее время речь идет об активизации сотрудничества государств-членов АСЕАН в валютно-финансовой сфере, которое планируется осуществлять по следующим направлениям.

Первое направление предусматривает совместные действия в сфере привлечения в указанный



регион прямых иностранных инвестиций. Цель в данном случае — это создание оптимума условий для привлечения внешних инвестиций. В качестве основного средства для привлечения прямых иностранных капиталовложений в сферу влияния АСЕАН рассматривается Рамочное соглашение о создании зоны инвестиций в АСЕАН. Предполагается, что абсолютно все инвесторы из государств-участников АСЕАН получают такой же статус, как национальные организации. Первым планируется сделать открытым сектор обрабатывающей промышленности.

Второе направление предполагает сотрудничество в сфере валютной защиты. Ведущими государствами Азии сегодня разрабатывается стратегия защиты национальных валют от довольно резких колебаний курсов на рынке ForEx. Базой для реализации этой стратегии является Азиатский валютный фонд (предусматривающий участие государств АСЕАН, Китая, Японии, а также Южной Кореи). Данный фонд создается на основе системы двусторонних договоров, позволяющих государствам-участникам привлекать валюту для интервенций у государств-партнеров под залог государственных ценных бумаг. Предполагается сформировать сложный механизм финансовой взаимопомощи между государствами Азии и предпринять ряд мер для защиты национальных валют от серьезных колебаний курсов на мировом финансовом рынке.

Третьим направлением можно считать введение единой валюты. Необходимо заметить, что работу по созданию единой азиатской валюты Банк азиатского развития ведет, начиная с 2006 г. Все государства, участвующие в данном проекте, пытаются найти оптимальный способ «привязки» своих национальных валют к общей (единой), которая будет выполнять роль «валютной корзины», пропорционально отражающей валовой внутренний продукт и объемы внешней торговли государств-участников. В дальнейшем предполагается реализация методики по гармонизации экономической политики.

В настоящее время такая интеграционная группировка, как АСЕАН, довольно активно стремится минимизировать разрыв в экономическом развитии государств-членов в целях оптимизации процессов интеграции. По состоянию на сегодняшний день результаты интеграции можно предельно условно позиционировать как: расширение участия государств

АСЕАН на мировых товарных рынках; существенная дифференциация географии внешней торговли АСЕАН; стабилизация структуры производства, главным образом, в области промышленности (в то же время в значительной степени увеличивается процент промышленных товаров в экспорте, расширяется и товарная номенклатура); активизация притока иностранного инвестирования в экономику государств-членов АСЕАН (при этом совершенствуется структура иностранного инвестирования по блокам народного хозяйства, серьезно увеличились капиталовложения в материальное производство); осязаемый экономический и социальный прогресс государств региона. Основная цель развития АСЕАН на период ближайших лет — это, несомненно, углубление интеграции и уменьшение ряда различий в развитии государств-членов.

Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество осуществляется и в рамках Межправительственного форума АТЭС, образованного в 1989 г., участниками которого в настоящее время являются более 20 государств, включая и Российскую Федерацию. В качестве основных приоритетов работы АТЭС следует рассматривать обязательное ускорение механизма либерализации торговли и инвестирования, продвижение элементов региональной экономической интеграции, создание наиболее благоприятной среды для реализации предпринимательской деятельности и укрепления системы частно-государственного партнерства, а также обеспечение транспортной безопасности.

Оценивая процессы экономической интеграции в Азиатско-Тихоокеанском регионе, многие специалисты указывают на особые условия и своеобразие ее развития. К числу основных особенностей интеграционных процессов в Азиатско-Тихоокеанском регионе можно отнести следующие:

- интеграционные процессы в организациях АТЭС идут при ведущей роли ТНК, создающих почву для межгосударственного сотрудничества...;
- процесс интеграции охватывает страны с существенно разными уровнями экономического развития, разными культурами и социально-политическими системами...;
- интеграция в масштабах Азиатско-Тихоокеанского региона включает субрегиональные эко-



номические союзы (АСЕАН, ..., Южно-Тихоокеанский форум и др.), т.е. допускает разные уровни интеграции, например, по степени либерализации внешней торговли;

- идеология тихоокеанского «открытого» регионализма, развитая в Совете по тихоокеанскому экономическому сотрудничеству и Тихоокеанском экономическом совете, рассматривает региональную интеграцию как элемент экономического глобализма. Эволюция мировой экономики предстает как процесс постепенного объединения и взаимопроникновения региональных экономических союзов. Концепция «открытого регионализма» предполагает также, что внутри тихоокеанского региона снимаются ограничения на движение товаров, капиталов, рабочей силы, принимаются обязательства по отказу от протекционизма, стимулируются внутрирегиональные экономические связи¹.

Отдельного внимания в аспекте полноты интеграционных процессов заслуживает интеграционный механизм на Латиноамериканском континенте. В условиях глобализации экономики региональная экономическая интеграция рассматривается государствами Латинской Америки как наиболее перспективное средство социально-экономического развития и получения реальной экономической независимости от промышленно развитых государств (главным образом, в валютно-финансовом и технико-технологическом аспектах), стабилизации позиций в мировой экономической и политической системах, более адекватного (и соответствующего интересам государств) участия в процессах международного разделения труда.

Можно выделить следующие основные особенности современного этапа экономической интеграции в данном регионе:

- политика открытого регионализма (интеграция, основанная на предельно низких таможенных барьерах и одновременно более открытая для всего мирового сообщества, ставящая задачей стимулирование как национальной, так и региональной конкурентоспособности);
- стратегический ориентир для процессов экономической интеграции на субрегиональном уровне — это международные правила, закрепленные в комплексе документов системы ГАТТ-ВТО;
- существенный пересмотр основных элементов механизма интеграции, опора на некую многосторонность и определенную гибкость в методах интеграции;
- переоформление действующих договоров (в рамках функционирующих групп), формирование целого ряда новых объединений;
- сочетание региональной и субрегиональной интеграции с соответствующим развитием контактов между различными группами;
- возможность одновременного участия конкретных государств в нескольких интеграционных объединениях.

В настоящее время в Латинской Америке выделяют более 20 интеграционных соглашений, при этом определенное влияние на данном континенте (учитывая период функционирования) имеет Латиноамериканская ассоциация интеграции (ЛАИ), созданная на основе Договора Монтевидео 1980 г. Договоренности, которые были достигнуты в рамках ЛАИ, затрагивают предельно различные сферы отношений между ведущими латиноамериканскими государствами. Среди них такие, как взаимное снижение (и последующая отмена) таможенных тарифов, развитие системы торговли, экономическая взаимодополняемость, оптимальная торговля продукцией сельского хозяйства, сотрудничество в сфере финансов, налогообложения, защита окружающей среды, научно-техническое сотрудничество, а также развитие туристической отрасли. Можно сказать с большой долей уверенности, что ЛАИ внесла довольно существенный вклад в формирование процессов экономической интеграции в Латинской Америке, создав международно-правовые предпосылки как возникновения, так и эволюции крупнейших субрегиональных интеграционных объединений (Андского Сообщества; объединения стран Южного конуса — МЕРКОСУР — важного партнера Российской Федерации на современном этапе развития, крупнейшей интеграционной группировки в Южной Америке, деятельность которой должна заслуживать самостоятельного анализа), а также способствовала заключению и последующей унификации многих двусторонних экономических соглашений (включая договоры с внерегиональными партнерами, в том числе и с Российской Федерацией в 1993 г.). Несмотря на то, что сегодня ЛАИ



представляет собой в основном некий консультативный механизм, предпринимается ряд существенных мероприятий по более полному использованию потенциала данной Ассоциации.

Также хочется обратить внимание на то, что особое место в современной системе интеграционного сотрудничества занимает Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), подписанный в Астане в 2000 г. (в настоящее время Сообщество трансформировано в Союз). Создание ЕврАзЭС относится к довольно удачной, хотя и попытке субрегиональной интеграции в целях достижения максимума в эффективности взаимодействия.

В рамках ЕврАзЭС имеются довольно серьезные результаты по углублению процессов интеграционного взаимодействия. Во-первых, создана нормативная правовая база интеграционного сотрудничества государств. Во-вторых, выработан оптимальный механизм как обсуждения, так и поиска направлений совместного решения ряда стратегических проблем, а также согласования интересов каждой из сторон. В-третьих, одним из достижений интеграционного сотрудничества государств-членов ЕврАзЭС является функционирование в рамках Союза зоны свободной торговли с соответствующей отменой взимания таможенных платежей, тарифных и количественных ограничений. В-четвертых, уже сейчас реализуются единые меры нетарифного регулирования, порядок экспортного контроля, при этом ежегодно согласовываются национальные перечни наиболее чувствительных товаров государств ЕврАзЭС. И, наконец, в-пятых, в целях содействия развитию рыночной экономики государств-участников, их стабильному экономическому росту и увеличению взаимных торгово-экономических связей учрежден Евроазиатский банк развития как международная финансовая организация.

Наряду с достигнутыми результатами в развитии взаимовыгодного сотрудничества стран ЕврАзЭС, имеются серьезные проблемы, связанные с углублением интеграционного взаимодействия государств Сообщества. К ним относятся:

1. Различный уровень экономического развития государств ЕврАзЭС.
2. Низкая конкурентоспособность товаров отечественного производства.

3. Сходство в структуре национальных экономик и выход на внешние рынки с однотипной продукцией.

4. Низкий уровень интеграции государств ЕврАзЭС в аграрной сфере.

5. Слабое развитие национальных фондовых и валютных рынков в государствах ЕврАзЭС.

6. Несогласованность в реализации транспортной и энергетической политики.

7. Проблема увеличения барьеров во взаимной торговле. Несмотря на провозглашенное отсутствие подобных барьеров, на практике между членами ЕврАзЭС (в частности, между Россией и Белоруссией) все чаще ведутся «торговые войны», что негативно воздействует на состояние взаимного торгово-экономического сотрудничества... Обусловленные конкуренцией производителей промышленной продукции из разных стран, входящих в ЕврАзЭС, меры по ограждению национальных производителей не только снижают величину взаимного товарооборота, но и подрывают объективные экономические предпосылки для интеграции. Следствием подобного развития событий выступает, по существу, стагнация взаимной торговли стран ЕврАзЭС в последние годы и снижение ее удельного веса в общем объеме внешней торговли стран.

8. Принятые в рамках ЕврАзЭС соглашения не всегда выполняются.

9. Наличие конкурирующих интеграционных проектов².

Следует отметить, что с учетом того, что интеграционный потенциал ЕврАзЭС используется далеко не в полной мере, современная стратегия экономической интеграции государств-участников ЕврАзЭС должна включать такие базовые принципы, как: четкий прагматизм, обязательное совпадение интересов, взаимовыгодность в рамках механизма многостороннего сотрудничества, а также сохранение политического суверенитета, что не является простой задачей с учетом проводимой США (и государствами Евросоюза) санкционной политики.

В завершение можно отметить, что глобализация мирового экономического развития с неизбежностью ведет к переосмыслению и поиску новых подходов к формированию стратегических целей и задач внешней политики государств, что может отчасти проявляться и в особенностях их тяготения



к тому или иному интеграционному полюсу. При этом поиск реальных путей завоевания и укрепления авторитета в мировом сообществе на современном этапе, к сожалению, не позволяет разграничивать проблемы внешней и внешнеэкономической политики. Сегодня внешнеэкономическая составляющая является неотъемлемой частью общего комплекса проблем разработки внешней политики и стратегически важным направлением работы. Для нашей страны эта задача является особенно актуальной.

Литература

1. Внешнеторговая энциклопедия / Отв. ред. С.И. Долгов. М.: Экономика, 2011.
2. Внешнеэкономическая политика: Учеб. пособие / Э.П. Бабин, Т.М. Исаченко. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2006.
3. Интеграционное право в современном мире: сравнительно-правовое исследование: монография. М.: Проспект, 2015.
4. *Шемятенков В.Г.* Европейская интеграция. Учебное пособие. М.: Междунар. отношения, 2003.
5. *Шкваря Л.В.* Международная экономическая интеграция в мировом хозяйстве: Учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2015.

6. *Шреплер Х.-А.* Международные организации: Справочник / Пер. с нем. С.А. Тюпаева. М.: Междунар. отношения, 1995.

References

1. Foreign trade encyclopaedia / Resp. ed. S.I. Dolgov. M.: Economics, 2011.
2. Foreign economic policy: Textbook / E.P. Babin, T.M. Isachenko. M.: Publishing house «Economics», 2006.
3. Integration law in nowadays world: comparatively-juridical research: monograph. M.: Prospect, 2015.
4. *Shemyatenkov V.G.* European integration. Textbook. M.: International relations, 2003.
5. *Shkvarya L.V.* International economic integration in the world economy: Textbook. M.: INFRA-M, 2015.
6. *Shrepler X.-A.* International organizations: Reference book / Transl. from German by S.A. Tiupaev. M.: International relations, 1995.

¹ См.: *Шкваря Л.В.* Международная экономическая интеграция в мировом хозяйстве: Учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2015. С. 229.

² См.: *Шкваря Л.В.* Международная экономическая интеграция в мировом хозяйстве: Учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2015. С. 110.



Гражданский процесс. Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / [Л.В. Туманова и др.]; под ред. Л.В. Тумановой, Н.Д. Амаглобели. 8-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 599 с. (Серия «Dura lex, sed lex»).

Раскрыты основные темы курса: сущность и источники гражданского процессуального права, гражданские процессуальные правоотношения, участники и сроки судопроизводства, порядок и особенности его ведения. Рассмотрены основные положения арбитражного процесса, нотариата, третейского суда, а также порядок обращения российских граждан в Европейский суд по правам человека.

Особое внимание уделено порядку рассмотрения гражданских дел в судах апелляционной, кассационной и надзорной инстанций, а также по делам о пересмотре по новым или вновь открывшимся обстоятельствам судебных постановлений, вступивших в законную силу.

Для студентов, аспирантов и преподавателей высших и средних специальных учебных заведений юридического профиля, а также для всех интересующихся вопросами гражданского процесса.



УДК 33
ББК 65

АУДИТ ЭФФЕКТИВНОСТИ КАК ЭЛЕМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В ИННОВАЦИОННОЙ СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ

ВЛАДИМИР ИВАНОВИЧ БОБОШКО,

доктор экономических наук, профессор

профессор кафедры бухгалтерского учета и аудита

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность 08.00.12 — бухгалтерский учет, статистика

Email: v.boboshko@mail.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрены направления инновационного развития экономики, определена роль государственного финансового контроля.

Ключевые слова: инновационное развитие экономики, аудит эффективности, государственный финансовый контроль.

Annotation. Reviewed directions of Innovational economic development, defined the role of state financial control.

Keywords: innovational economic development, efficiency audit, state financial control.

Необходимость инновационного развития экономики очевидна: экономический рост, если в основе его находится экспорт невозобновляемых энергоресурсов, не может быть признан в стратегическом плане выигрышным. Можно сколько угодно говорить о росте ВВП, но если этот рост базируется на сырьевой структуре экономики, вряд ли он может сегодня давать основание для оптимизма в будущем. Структура национальной экономики определяет характер экономического роста, характеристики его устойчивости, динамики, потенциала и, в конечном счете, безопасности страны. Жесткая зависимость экономического роста от внешних факторов в связи с ориентацией его на экспорт сырья ставит под удар перспективу государства.

Экономика, ключевые показатели которой зависят от уровня мировых цен на нефть, не выдерживает критики с позиции стратегического роста. Что проявилось в период введения экономических санкций в отношении России, связанных с Украинским кризисом.

Поэтому затягивание решения задачи инновационного развития экономики лишь усугубляет масштабы неизбежной катастрофы и приближает момент ее калабса.

Говоря об инновационном развитии, важно, прежде всего, четко определить предмет обсуждения. Нужно не только определить сущность инновационного развития, но и понять необходимые и достаточные условия его реализации, а также оценить перспективы, достигаемые благодаря инновационному развитию. Ведь инновации — не самоцель, их следует рассматривать в качестве одного из средств (и, одновременно, индикаторов) экономического развития.

Инновации определяются как нововведения в области техники, технологии, организации труда и управления, основанные на использовании достижений науки и передового опыта, а также применение этих новшеств в самых разных областях и сферах деятельности особенно сейчас в программе импортозамещения. Иначе говоря, инновации — это новые идеи, успешно реализованные на практике. В



качестве инноваций могут выступать как отдельные решения по улучшению организации и технологии производства, так и новая продукция, или новый вид услуг, отвечающие изменчивым требованиям рынка.

Следовательно, инновации — это не только НИОКР, но и различные формы экономической, технологической, организационной инициативы, реализуемые в процессе любого производства, бизнеса. При этом, если с точки зрения долгосрочных перспектив экономического развития страны, значимым является научный поиск и разработка на его основе принципиально новых производств и технологий, то с позиции среднесрочной перспективы на первое место по актуальности выходят вопросы более широкого использования уже известных, но еще не общераспространенных научных и технологических достижений и разработок. Роль государства, формы его участия и значение государственного контроля в том и другом случае будет различной.

Исходя из такого системного понимания инноваций, следует заключить, что обеспечение инновационного развития экономики может осуществляться в двух основных направлениях:

I направление — растущее финансирование и поддержка науки в целях создания условий для научных открытий и крупных изобретений с одновременным обеспечением и защитой прав на продукты интеллектуальной собственности. Важнейшими государственными задачами в данном направлении являются:

- определение и оценка принципиальных направлений инноваций, которые в состоянии обеспечить экономика страны с учетом имеющегося научного и ресурсного потенциала;
- обоснованный выбор инновационной стратегии с последующим финансированием мероприятий в рамках данной стратегии за счет государственных средств.

Кроме того, так как инновации передового технологического уклада часто имеют межотраслевой характер, связаны с крупными рисковыми инвестициями в формирование новых производств и направлений техники, то на первых фазах их освоения необходимо государственное участие не только прямое (в виде бюджетных ассигнований с учетом ин-

новационной стратегии), но и косвенное (налоговые льготы и преференции, поддержка инновационного бизнеса и т.п.).

В том случае, если государственная инновационная политика будет разработана грамотно и осуществлена последовательно, все эти прямые и косвенные расходы не выльются в растрату огромных финансовых и материальных государственных ресурсов и «проедание» резервов, а, наоборот, станут источником экономической прибыли как для государства, так и для бизнеса;

II направление — формирование предпосылок для широкой экономической активности, поддержка инновационной политики больших и малых предприятий путем создания условий наибольшего благоприятствования для внедрения новых форм производства; создание инновационной институциональной среды, развитие инфраструктуры экономики, обеспечивающей (покрывающей) растущий спрос со стороны новых производств (транспорт, связь, энергоресурсы и др.). Государственная поддержка в данной области может осуществляться в форме финансирования государственных программ, создания венчурных гарантийных фондов, грантовой поддержки инновационных производств, государственно-частного партнерства. В частности, созданная еще в 2007 году Российская венчурная компания (с объемом капитала около 15 млрд рублей) предусматривала на конкурсной основе осуществлять отбор венчурных управляющих компаний и формировать в перспективе несколько государственно-частных венчурных фондов общим объемом до 30 млрд рублей, предоставляя им дополнительные средства для инвестирования на льготных условиях. Аналогичным задачам служат Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий, а также государственный Венчурный Инновационный Фонд.

Необходимо государственное содействие системе оборота результатов интеллектуальной деятельности. Это предполагает стимулирование патентной активности и обеспечение последовательной защиты прав на продукты интеллектуальной собственности; инвентаризацию, оценку стоимости, оформление прав и учет продуктов интеллектуальной деятельности на государственных предприя-



ях, анализ возможностей их использования и разработку механизма использования. Особенно актуальной данная задача становится сегодня, в условиях сокращения списка стратегических предприятий и подготовки их к приватизации.

Актуальным для инновационного развития становится также широкое внедрение системы аутсорсинга, являющегося основой для перераспределения экономической нагрузки с крупных предприятий и организаций на сферу малого бизнеса. Вместе с тем важнейшим условием инновационного развития является устранение коррупции как основного тормоза инноваций. Коррупция подавляет, прежде всего, малый бизнес как самое слабое звено в экономике. Требуется сокращение контроля малого бизнеса как средство борьбы с коррупцией и поддержка малого бизнеса.

Одной из основных форм государственного финансового контроля в условиях инновационного развития экономики становится аудит эффективности. Аудит эффективности тесно связан с бюджетированием, ориентированным на результат. Поскольку аудит эффективности привнесен в российскую практику из-за рубежа, является «переводным» методом, постольку его применение связано с переосмыслением ряда привычных экономических терминов.

Аудит эффективности включает в себя проверку следующих аспектов:

- экономичность (economy) — достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема бюджетных средств или наилучшего результата с использованием заданного объема бюджетных средств;
- эффективность (efficiency) — соотношение между выпуском продукции, объемом оказанных услуг и другими результатами деятельности и затраченными на получение этих результатов материальными, финансовыми, трудовыми и другими ресурсами;
- результативность (effectiveness) — степень соответствия фактических результатов деятельности запланированным результатам.

Таким образом, аудит эффективности (результативности) направлен на проверку того, насколько рачительно были израсходованы средства с учетом достигнутых при этом конкретных результатов. В

настоящее время в большинстве зарубежных стран аудит эффективности является преобладающим видом государственного контроля.

Внедрение аудита эффективности в систему государственного контроля обусловлено необходимостью в условиях реформирования бюджетного процесса контролировать не только целевой характер государственных расходов, но и оценивать их результативность.

В российской практике анализа и контроля бюджетного процесса пока преобладает (и это зафиксировано во многих методических рекомендациях и пособиях, используемых контрольными органами различного уровня) подход, связанный с исполнением бюджетных назначений. Имеются в виду объемные параметры поступления средств, кассовое исполнение бюджета по министерствам и ведомствам при финансировании расходов в пределах бюджетных назначений (главным здесь является выяснение причин отклонений объемов финансирования от бюджетных назначений).

Аудит эффективности возник у нас в стране совсем недавно. В Законе о Счетной палате РФ указывается, что одной из задач этого органа является «определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности». Вместе с тем, в данном законе нет норм прямого действия в части проведения аудита эффективности: не содержатся конкретные подходы к проверке эффективности, не предполагается ответственность лиц, которые готовят и исполняют неэффективный бюджет, и т.п. В результате приведенная норма закона неизбежно носит не столько правовой, сколько эмоциональный и декларативный характер.

Важным технологическим моментом аудита эффективности является разработка показателей и критериев оценки эффективности, поскольку именно соответствие данным критериям и следует проверять в ходе аудита. В зависимости от целей проверки можно применять критерии: характеризующие прямые результаты деятельности объектов проверки и отражающие конечные социальные результаты их деятельности.

Проверка эффективности использования бюджетных средств имеет множество различных целей, поэтому требуется разработка соответствующего



им множества критериев оценки эффективности. Аудит эффективности каждого экономического субъекта является единичным заказом, поэтому критерии оценки эффективности, установленные для одного субъекта могут не подходить для другого при проверке эффективности в этой же сфере.

Критерии оценки эффективности использования государственных средств представляют собой единство качественных и количественных характеристик организации деятельности контролируемого объекта. На их основе осуществляется проверка и анализ результатов достижения проверяемыми организациями установленных ими целей и задач, выполнения возложенных на них функций. Поскольку контроль эффективности использования бюджетных средств может иметь множество различных целей, требуется разработка соответствующего им множества критериев.

В целом «технологическими» особенностями аудита эффективности в отличие от традиционного финансового контроля являются следующие:

1) аудит эффективности проводится лишь после проведения проверок правильности ведения финансового учета и отчетности;

2) требуется предварительная разработка критериев и показателей эффективности с последующим их обсуждением с руководством аудируемого объекта;

3) имеется особый подготовительный этап аудита эффективности предназначенный для разработки критериев показателей эффективности;

4) проводится предварительное обсуждение подготовленного заключения аудиторов с руководством аудируемого объекта.

Инновационная деятельность, как и любой другой вид хозяйственной деятельности, сама по себе должна быть объектом аудита. Особую актуальность это приобретает в условиях применения таких источников финансирования инновационных мероприятий, как коммерческие кредиты и средства целевого финансирования (бюджетные средства). В связи с этим возникает необходимость в инновационном аудите.

Инновационный аудит должен включать три основных аспекта проверки: организационный, тех-

нологический и экономический. Организационный аспект предполагает особое внимания аудитором таким вопросам, как:

- наличие организационно-управленческих основ осуществления инновационной деятельности;
- соответствие системы управления инновационным процессом требованиям, объективно обусловленным сложностью того или иного мероприятия инновационного характера;
- наличие финансово-экономических и технических возможностей осуществления инновационной деятельности.

Технологический аспект аудиторской проверки предполагает прежде всего выявление надлежащего выполнения технологических требований к производству конкретного инновационного продукта, соблюдения всех норм технической документации на каждой стадии его изготовления. Экономический аспект подразумевает учетную сторону отражения инновационного процесса. Здесь целесообразно выделить два направления, которым аудитор должен уделять первостепенное внимание:

- проверка затрат, относящихся к инновационной деятельности;
- проверка источников финансирования инновационного процесса.

Таким образом, экономическая составляющая инновационного аудита связана с решением следующих задач:

1) Проверка обоснованности отнесения затрат на мероприятия инновационного характера.

2) Оценка эффективности инновационных мероприятий.

3) Оценка целесообразности использования конкретного источника финансирования инновационной деятельности применительно к тому или иному объекту.

4) Проверка правильности использования источников финансирования инновационной деятельности в соответствии с действующими нормативно-правовыми положениями.

5) Оценка системы внутреннего контроля учета затрат и источников их финансирования в части инновационной деятельности.

6) Выявление соответствия порядка учетного отражения хозяйственных операций по инноваци-



онной деятельности требованиям учетной политики предприятия.

7) Формирование рекомендаций в части внесения уточнений и дополнений в учетную политику предприятия и порядка учетного отражения хозяйственных операций инновационного характера.

8) Оценка достоверности отчетности о выполнении инновационных мероприятий.

Инновационно-ориентированный аудит должен проводиться на всех стадиях реализации инновационного проекта. Процедуры инновационного аудита должны входить в программы аудиторских проверок любых организаций, осуществляющих инновационную деятельность.

Государство в лице федерального органа исполнительной власти, координирующего развитие научно-технологической сферы, должно иметь возможность проведения обследований деятельности научных организаций, заказа исследований, выявляющих проблемы развития науки и технологий, создание консультационных органов для принятия решений.

Основными рычагами государственного регулирования научно-технологической сферы должны стать государственный бюджет и государственный заказ на НИОКР, наукоемкую продукцию и услуги, реализуемые в рамках государственного контракта. При этом как в первом, так и во втором случае должен предусматриваться строгий государственный контроль эффективности и целевого характера расходования средств, а также обязательное подключение структур малого бизнеса к обеспечению потребностей государства.

Литература

1. *Бобошко В.И.* Контроль и ревизия. Учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Экономическая безопасность», «Бухгалтерский учет, анализ и аудит» и «Финансы и кредит». М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. 312 с.
2. *Бобошко В.И.* Система внешнего финансового контроля // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 11.
3. *Бобошко В.И.* Основные задачи и направления внутреннего финансового контроля // Вест-

ник Московского университета МВД России. 2013. № 12.

4. *Бобошко Н.М., Проява С.М.* Финансово-кредитная система: М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. 239с.

5. *Бобошко Н.М.* Тенденции развития государственного финансового контроля в условиях модернизации государственных финансов // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 12.

6. *Миронова О.А., Мальсагов И.А.* Концепция контроля за реализацией стратегических задач и достижением ключевых показателей стратегического развития // Экономические науки. 2013. № 109.

7. *Рубцов И.В.* Система показателей учетно-контрольного обеспечения управления организацией // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2015. № 5.

References

1. *Boboshko V.I.* Control and audit. Tutorial for students taking «Economic Safety», «Accounting, analysis and audit» and «Finance and credit», M., UNITY-DANA, 2014. 312 с.
2. *Boboshko V.I.* System of external financial control // Moscow University of Russian MIA Herald. 2012. № 11.
3. *Boboshko V.I.* Main objectives and directions of internal financial control // Moscow University of Russian MIA Herald. 2012. № 12.
4. *Boboshko N.M., Proyava S.M.* Financial credit system. M., UNITY-DANA, 2014. 239 с.
5. *Boboshko N.M.* Tendency of developing state financial control in conditions of modernising state finance // Moscow University of Russian MIA Herald. 2012. № 12.
6. *Mironova O.A., Malsagov I.A.* Concept of controlling fulfilment of strategic goals and achieving key indicators of strategic development. // Economic science. 2013. № 109.
7. *Rubtsov I.V.* System of indicators of account-controlling provision of business management // Academy of Economic Safety Herald, Russian MIA. 2015. № 5.



УДК 33
ББК 65

АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ ДИНАМИКИ РАЗВИТИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

НАТАЛЬЯ МИХАЙЛОВНА БОБОШКО,

доктор экономических наук, профессор

профессор кафедры финансов и экономического анализа Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Email: natmb@list.ru

Научная специальность 08.00.10 — финансы, денежное обращение и кредит

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрены направления налоговой политики на ближайший период. Определены проблемы и особенности налоговой системы РФ, обоснованы перспективы создания эффективной и стабильной налоговой системы.

Ключевые слова: налоговая система, налоговая политика, уровень налоговой нагрузки, эффективность налогообложения.

Annotation. Reviewed directions of tax policy for the upcoming period. Defined problems and features of Russian tax system, set perspectives for creating an effective and stable tax system.

Keywords: tax system, tax policy, level of tax burden, taxation effectiveness.

В настоящее время тенденции развития экономической политики в России имеют четкую направленность на совершенствование налоговой системы страны. Налоговая система государства далека от оптимального состояния в части механизма взаимодействия между ним, хозяйствующими субъектами и населением.

Проблемы налогообложения традиционно относятся к числу наиболее дискуссионных, находящихся в центре внимания государства и общества. Устойчивость налогового механизма всегда есть компромисс участвующих в отношениях власти сил на определенный период времени. Одновременно выбор конкретного варианта того или иного налога, его элементов есть способ решения посредством налогов проблем общества. Для любого государства, в том числе российского, необходимо решать проблему распределения налогового бремени между отдельными видами объектов налогообложения: доходами, объектами недвижимости, оборотом товаров и другими.

Рассматривая основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов, подготовлены с целью составления проекта федерального бюджета

на очередной финансовый год и двухлетний плановый период и одобренные Правительством Российской Федерации 1 июля 2014 года, можно сделать выводы, что приоритетом Правительства Российской Федерации в области налоговой политики в средне- и долгосрочной перспективе является дальнейшее повышение эффективности налоговой системы. При этом Правительство Российской Федерации не планирует повышения налоговой нагрузки на несырьевой сектор экономики в среднесрочной перспективе. Эта политика будет продолжена и по завершении планового периода, в 2018 году.

Кроме того, налоговая политика Российской Федерации должна отвечать глобальным вызовам, связанным с возможностями международного структурирования бизнеса, направленного на размывание налоговой базы и вывода прибыли из-под налогообложения.

Основными целями налоговой политики являются, с одной стороны, сохранение бюджетной устойчивости, получение необходимого объема бюджетных доходов, а с другой стороны, поддержка предпринимательской и инвестиционной активности, обеспечивающей налоговую конкурентоспособность страны на мировой арене.



Таблица 1

Доходы бюджета расширенного правительства Российской Федерации в 2007 — 2013 гг. (% к ВВП)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Доходы всего	40,21	39,17	35,04	34,62	37,48	37,91	36,11
Налоговые доходы и платежи	36,49	36,04	30,88	31,12	34,54	34,99	33,31
в том числе							
Налог на прибыль организаций	6,53	6,09	3,26	3,83	4,08	3,81	3,11
Налог на доходы физических лиц	3,81	4,04	4,29	3,87	3,59	3,66	3,75
Налог на добавленную стоимость	6,80	5,17	5,28	5,40	5,84	5,74	5,31
Акцизы	0,95	0,85	0,89	1,02	1,17	1,35	1,52
Таможенные пошлины	7,06	8,51	6,52	6,74	8,13	8,06	7,29
Налог на добычу полезных ископаемых	3,60	4,14	2,72	3,04	3,67	3,98	3,86
Единый социальный налог/страховые взносы	5,96	5,52	5,93	5,35	6,34	6,64	6,65
Прочие налоги и сборы <*>	1,78	1,73	1,99	1,88	1,72	1,75	1,82

Таблица 2

Доходы бюджета расширенного правительства от налогообложения добычи нефти и экспорта нефти и нефтепродуктов в 2007—2013 гг. (% к ВВП)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Налоговые доходы и платежи	36,49	36,04	30,88	31,12	34,54	34,99	33,31
Доходы от налогов и пошлин, связанных с обложением нефти, газа и нефтепродуктов	9,27	11,17	8,19	8,64	10,81	11,22	10,58
из них:							
НДПИ на нефть	3,22	3,81	2,41	2,74	3,32	3,45	3,28
НДПИ на газ	0,29	0,24	0,21	0,20	0,26	0,43	0,49
Акцизы на нефтепродукты	0,40	0,34	0,38	0,37	0,51	0,59	0,63
Вывозные таможенные пошлины на нефть	3,46	4,32	3,10	3,61	4,19	4,03	3,50
Вывозные таможенные пошлины на газ	0,91	1,19	1,12	0,42	0,69	0,70	0,72
Вывозные таможенные пошлины на нефтепродукты	0,99	1,27	0,98	1,30	1,68	1,83	1,81
Таможенная пошлина (при вывозе из РБ за пределы ТС нефти сырой и отдельных категорий товаров, выработанных из нефти)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,16	0,19	0,16
Доходы от налогов и прочих платежей, не связанных с обложением нефти, газа и нефтепродуктов	27,21	24,87	22,69	22,48	23,73	23,76	22,73

При этом любые нововведения, даже направленные на предотвращение уклонения от уплаты налогов, не должны приводить к нарушению конституционных прав граждан, ухудшать сложившийся к настоящему времени баланс прав налогоплательщиков и налоговых органов, негативно влиять на конкурентоспособность российской налоговой системы.

При анализе налоговой нагрузки в экономике необходимо учитывать, по меньшей мере,

два обстоятельства, оказывающих влияние на характер и интерпретацию выводов из такого анализа.

В таблице 1 приведено соотношение величины доходов бюджета расширенного правительства Российской Федерации (включая консолидированный бюджет Российской Федерации и внебюджетных фондов бюджетной системы Российской Федерации) в 2007—2013 годах и валового внутреннего продукта (далее — ВВП).



Представленные данные показывают, что величина налоговых доходов (рассчитываемая как сумма поступлений всех налогов и сборов, таможенных пошлин, страховых взносов на обязательное государственное социальное страхование и прочих платежей), характеризуемая как доля валового внутреннего продукта, на протяжении последних шести лет снизилась на 3,2 процентных пункта: с 36,5% к ВВП в 2007 году до 33,3% к ВВП в 2013 году.

При анализе уровня налоговой нагрузки по отдельным видам налогов в России следует обратить внимание на налог на добычу полезных ископаемых и вывозные таможенные пошлины (на нефть, газ и нефтепродукты), поскольку в Российской Федерации по-прежнему существенную долю доходов бюджета продолжают составлять доходы, получаемые от этих видов налогов (Таблица 2).

Из представленной таблицы 2 видно, что доходы от налогов и пошлин, связанных с обложением нефти, газа и нефтепродуктов, составляют почти одну треть от общей величины уровня налоговых изъятий в ВВП.

Таким образом, налогообложение нефтегазового сектора стабильно обеспечивает около трети совокупных доходов. В 2013 году налоговые доходы от нефтегазового сектора составили 10,9% ВВП, от других видов деятельности — 22,4% ВВП.

Снижение налоговой нагрузки в 2009 году связано с внесением в законодательство Российской Федерации о налогах и сборах изменений, касающихся стимулирования разработки новых месторождений, повышения эффективности добычи нефти на действующих месторождениях с высокой степенью выработанности. Принятые меры позволили обеспечить рост доходов бюджета за счет роста объемов добычи нефти.

Анализируя уровень налоговой нагрузки по другим видам налогов, необходимо отметить следующее.

Стабильный уровень налоговой нагрузки оставался в части налога на доходы физических лиц: за последние 7 лет средний уровень налоговой нагрузки составил 3,86% ВВП, в 2013 году составил 3,75% ВВП.

Также относительно стабильный уровень налоговой нагрузки сохранялся и по налогу на добавленную стоимость: в 2008 году — 5,17% ВВП и в 2013 году — 5,31% ВВП.

Наиболее существенное снижение налоговой нагрузки (на 3,4 п. п.) за анализируемый период произошло по налогу на прибыль организаций с 6,5% ВВП до 3,1% ВВП. При этом снижение почти в два раза произошло на рубеже 2008 и 2009 годов, что обусловлено мировым финансовым кризисом 2008 года, а также принятыми в 2008 — 2009 годах антикризисными мерами налоговой политики.

Более чем в полтора раза увеличился уровень налоговой нагрузки в части акцизного налогообложения (с 0,95% ВВП в 2007 году до 1,52% ВВП в 2013 году). Это связано в первую очередь с индексацией ставок акцизов темпами, опережающими темпы роста инфляции.

Начиная с 2012 года, индексация ставок акцизов на алкогольную продукцию, производимую с добавлением этилового спирта, осуществлялась темпами, существенно превышающими индекс инфляции, а также темпы роста ставок акцизов на другие подакцизные товары (за исключением табачной продукции и нефтепродуктов).

Необходимо отметить, что расчет уровня налоговой нагрузки на экономику в Российской Федерации сопоставим с аналогичными расчетами по странам — членам ОЭСР.

Средний уровень налоговой нагрузки на экономику в странах — членах ОЭСР в 2012 году составил 34,91% к ВВП, что на 0,8 процентных пункта ниже значения в России — 34,99% к ВВП. При этом уровень налоговой нагрузки в России без учета нефтегазовых доходов в 2012 году составил — 23,8% к ВВП, что на 11,1 п. п. ниже среднего значения по ОЭСР.

Кроме того, уровень налоговой нагрузки без учета в ВВП доходов от организаций, осуществляющих деятельность в области добычи сырой нефти и природного газа и предоставление услуг в этих областях, составил 23,5% к ВВП в 2012 году, что также на 11,5 п. п. ниже среднего значения по ОЭСР. Корректность такого сопоставления обеспечивается двойственным характером платежей от нефтегазового сектора — с одной стороны, НДС и вывозные пошлины на нефть имеют явно выраженный фискальный характер, с другой стороны, они могут рассматриваться как форма платежей недропользователя их собственнику — государству.

Помимо анализа налоговой нагрузки в сравнении со странами ОЭСР, проведен сравнительный



Таблица 3

Налоговая нагрузка на экономику в странах БРИКС и Таможенного союза (% налоговых доходов к ВВП)

Страна	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Россия	39,85	39,17	35,04	34,61	37,38	37,03	36,16	34,85
Таможенный союз								
Беларусь	н.д.	н.д.	н.д.	42,97	40,62	29,97	н.д.	н.д.
Казахстан	29,32	27,92	22,14	23,94	28,25	27,90	27,08	26,85
Средняя по ТС (кроме России)	-	-	-	33,46	34,44	28,94	-	-
БРИКС								
Бразилия	35,73	36,85	34,91	37,17	36,62	37,25	36,97	36,85
Индия	21,67	19,92	19,31	18,82	18,75	19,19	19,47	19,56
Китай	19,77	19,65	20,19	21,31	22,61	22,64	22,06	22,26
Южная Африка	29,83	29,82	27,36	27,32	28,09	27,92	27,80	27,91
Средняя по БРИКС (кроме России)	26,75	26,56	25,44	26,16	26,52	26,75	26,58	26,65

анализ налоговой нагрузки на экономику Российской Федерации и экономику стран БРИКС и Таможенного союза на основании данных Международного валютного фонда (таблица 3).

Необходимо отметить, что показатель налоговой нагрузки по Российской Федерации по данным Международного валютного фонда (2012 год — 37,03%) отличается от показателя налоговой нагрузки, рассчитанного в соответствии с методикой, применяемой ОЭСР (налоговая нагрузка в России за 2012 год — 34,99%). Это связано с различными подходами к определению общей суммы налоговых доходов.

Налоговая нагрузка на экономику России (по данным МВФ) несколько выше, чем в странах БРИКС и Таможенного союза (исключение — Бразилия, в которой показатель налоговой нагрузки выше, чем в России). Но как было отмечено ранее, такая нагрузка в большей своей части приходится на нефтегазовый сектор.

Российская Федерация в отчете Doing Business 2014, который оценивает условия ведения деятельности по итогам 2012 года, поднялась за год в списке с 112 до 92 позиции.

Индикатор «Налогообложение» предоставляет информацию о налогах, которые должна уплатить в определенном году компания среднего размера, а также сопоставляет административную нагрузку, связанную с уплатой налогов.

По агрегированному значению индикатора «Налогообложение» за 2012 год Российская Федерация заняла 56 место в рейтинге. По данному показателю Российская Федерация опережает среднее значение

по странам БРИКС (124 место), странам «Большой двадцатки» (84 место), странам ОЭСР (в среднем — 59 место).

Среди стран «Группы 20» только у 7 стран более высокий индивидуальный страновой рейтинг по индикатору «Налогообложение», из них 5 являются членами ОЭСР: Австралия (44 место), Великобритания (14 место), Канада (8 место), Франция (52 место), Южная Корея (25 место), а также Саудовская Аравия (3 место) и ЮАР (24 место).

До определенного момента рейтинг Российской Федерации находился под давлением системы налогообложения имущества организаций. Это было связано, в первую очередь, с тем, что в большинстве стран ОЭСР активная часть производственных фондов освобождается от имущественного налогообложения.

В качестве мер, повлиявших на повышение позиции России в рейтинге Doing Business, можно выделить такие, как:

- отмена с 2013 года налога на имущество организаций в отношении вновь вводимого движимого имущества, которое по экспертным оценкам составляет около половины балансовой стоимости основных средств;
- снижение в 2012 году тарифов страховых взносов до 30% с 34% в 2011 году.

В целях упрощения, удешевления и ускорения действующих на территории Российской Федерации процедур по ведению бизнеса Правительством Российской Федерации утверждены ряд дорожных карт, разработанных в рамках национальной предпринимательской инициати-



вы по улучшению инвестиционного климата в России.

Говоря о проблемах современной налоговой системы РФ, прежде всего, стоит отметить проблему налогового администрирования — налоговая система РФ по-прежнему остается очень громоздкой, неэкономичной и малоэффективной. Большое количество налогов, сложные методики их расчета, наличие большого количества бюрократических процедур приводят к значительному увеличению трудоемкости, как налогового учета, так и налогового инспектирования.

Решение проблемы стимулирующего влияния системы налогообложения на экономическую деятельность предприятий, развитие производства и экономическое развитие страны в целом являются в настоящее время одной из первоочередных задач государства.

Эффективное налогообложение, возможно, обеспечить путем гармоничного сочетания выбранного налогового механизма с целями и задачами, которые ставит перед собой государство при управлении экономикой страны.

Эффективность налогообложения определяется соотношением налоговых поступлений в бюджеты с общими затратами на сбор налогов, в том числе и в отношении к каждому конкретному налогу. Эффективность налогообложения заключается в следующем:

- для государства — в увеличении доходов бюджета за счет налоговых поступлений и развитии налогооблагаемой базы;
- для хозяйствующих субъектов — в получении максимально возможных доходов (прибыли) при минимизации налоговых платежей;
- для населения — в получении достаточных доходов для существования при уплате установленных налогов, за счет которых государство предоставляет необходимые социальные услуги.

При формировании проекта бюджета учитывалось налоговое законодательство, действующее на момент составления проекта бюджета, а также одобренные основные направления налоговой политики, предусматривающие внесение изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации о налогах и сборах.

Налоговый механизм является наиболее действенным и эффективным рычагом государственного регулирования. От того, насколько эффективной будет налоговая система государства, зависит и эффективность функционирования страны и народного хозяйства в целом.

В перспективе 2015—2016 годов приоритеты Правительства Российской Федерации в области налоговой политики остаются такими же, как и ранее — создание эффективной и стабильной налоговой системы, обеспечивающей бюджетную устойчивость в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Основными целями налоговой политики продолжают оставаться поддержка инвестиций, развитие человеческого капитала, повышение предпринимательской активности. Налоговая система Российской Федерации должна сохранить свою конкурентоспособность по сравнению с налоговыми системами государств, ведущих на мировом рынке борьбу за привлечение инвестиций, а процедуры налогового администрирования должны стать максимально комфортными для добросовестных налогоплательщиков.

Важнейшим фактором проводимой налоговой политики является необходимость поддержания сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации. В то же время необходимо сохранить неизменность налоговой нагрузки по секторам экономики, в которых достигнут ее оптимальный уровень.

В части мер налогового стимулирования планировалось внесение изменений в законодательство о налогах и сборах по следующим направлениям:

1. Поддержка инвестиций и развития человеческого капитала.
2. Совершенствование налогообложения при операциях с ценными бумагами и финансовыми инструментами срочных сделок, а также иных финансовых операциях.
3. Совершенствование специальных налоговых режимов для малого предпринимательства.
4. Развитие взаимосогласительных процедур в налоговых отношениях.
5. Налогообложение добычи полезных ископаемых.

В части мер, предусматривающих повышение доходов бюджетной системы Российской Федера-



ции, планировалось внесение изменений в законодательство о налогах и сборах по следующим направлениям:

1. Налогообложение добычи углеводородного сырья.
2. Акцизное налогообложение.
3. Введение налога на недвижимость физических лиц.
4. Налогообложение престижного потребления.
5. Оптимизация налоговых льгот по региональным и местным налогам.
6. Совершенствование налога на прибыль организаций.
7. Совершенствование налогового администрирования.

Налоговый механизм является наиболее действенным и эффективным рычагом государственного регулирования. От того, насколько эффективной будет налоговая система государства, зависит и эффективность функционирования страны и народного хозяйства в целом.

Литература

1. Основные направления налоговой политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов» (одобрены Правительством РФ 01.07.2014). Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_126727
2. *Абрамов М.Д.* Вопросы совершенствования налоговой системы России // *Налоговые споры: Теория и практика.* 2008. № 9.
3. *Бобошко В.И.* Контроль и ревизия. Учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Экономическая безопасность», «Бухгалтерский учет, анализ и аудит» и «Финансы и кредит». М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. 312 с.
4. *Бобошко В.И.* Комплексное обеспечение экономической безопасности малых предприятий в регионах // *Вестник Академии экономической безопасности МВД России.* 2014. № 1.
5. *Бобошко Н.М.* Налогово-бюджетная безопасность в системе экономической безопасности страны // *Инновационное развитие экономики.* 2014. № 2(19).
6. *Бобошко Н.М., Проява С.М.* Финансово-кредитная система: М:ЮНИТИ-ДАНА, 2014. 239 с.

7. *Григорьев К.С.* Эффективность налоговой системы РФ на современном этапе // *Экономика.* 2008. № 4.

8. *Родченкова О.А., Накова М.Р.* Современные проблемы в обеспечении экономической безопасности финансового сектора экономики Российской Федерации. М., 2015. 264 с.
9. *Рубцов И.В.* Формирование учетно-контрольной системы в целях обеспечения экономической безопасности организации//*Инновационное развитие экономики.* 2014. № 6-1(23).
10. *Эриашвили Н.Д., Богомолов В.А.* Экономическая безопасность. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. 295 с.

References

1. Main directions of tax policy for 2015 and planned period of 2017 and 2017. (Approved by Russian government 01.07.2014) access: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_126727
2. *Abramov M.D.* Questions of perfecting Russian tax system. // *Tax litigation: Theory and practice.* 2008. № 9.
3. *Boboshko V.I.* Control and audit. Tutorial for students taking «Economic safety», «Accounting, analysis and audit» and «Finance and credit» M., UNITY-DANA, 2014. 312 с.
4. *Boboshko V.I.* Complex provision of economic safety to small business in regions // *Academy of Economic Safety Herald, Russian MIA.* 2014. № 1.
5. *Boboshko N.M.* Tax/Fiscal safety in system of country's economic safety // *Innovation economic development.* 2013. № 2(19).
6. *Boboshko N.M., Proyava S.M.* Financial credit system. M., UNITY-DANA, 2014. 239 с.
7. *Grigoryev K.S.* Efficiency of Russian tax system on a modern stage. // *Economics.* 2008. № 4.
8. *Rodchenkova O.A., Nakova M.R.* Modern problems in providing economic safety to financial sector of Russian economy.
9. *Rubtsov I.V.* Forming account-control system in order to provide economic safety to businesses.//*Innovational economic development.* 2014. № 6-1(23).
10. *Eriashvili N.D., Bogomolov V.A.* Economic safety. // M-UNITY-DANA, 2009. 295 с.