ВЕСТНИК

ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

№ 3 • 2016

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

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

С.В. Иванцов,
доктор юридических наук, профессор

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. Калиниченко,
кандидат педагогических наук

EDITORIAL BOARD

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

S.V. Ivantsov,
doctor of legal sciences, professor

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

ВЕСТНИК

ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

№ 3 • 2016

В.П. Камышанский,
доктор юридических наук, профессор,
Почетный работник высшего образования РФ

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. Купрещенко,
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

V.P. Kamyshanskiy,
doctor of legal sciences, professor,
Honorary worker of higher education of Russia

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. Maksimtsov,
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

ВЕСТНИК

ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

№ 3 • 2016

Ф.Г. Мышко,
доктор юридических наук

А.М. Осавелюк,
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

F.G. Myshko,
doctor of legal sciences

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

A.Yu. Olimpiev,
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»

117437, 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 30.08.2016 г.
Цена свободная

ВЕСТНИК

ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Содержание № 3 • 2016

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

ЗУБАЧ А.В., КИСИН В.Р., КОВШЕВАЦКИЙ В.И. Кафедра административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя: история и современность 8
БЕЛЯЕВА Е.Г. Предмет и пределы доказывания в производстве по делам о дисциплинарных проступках сотрудников органов внутренних дел 13
БОЧАРОВ С.Н., ДОРОШЕНКО О.М. Специальные меры административно-правового пресечения в правоприменительной практике полиции при противодействии правонарушениям несовершеннолетних 18
ВАЛИЕВ Н.Д. Актуальные вопросы взаимодействия органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями 24
ЕЛИСЕЕВ А.В., АГАФОНОВ С.И. Актуальные вопросы участия граждан в охране общественного порядка 27
ЖАЛСАНОВ Б.Ц. Ограничение права сотрудников органов внутренних дел на выезд за пределы Российской Федерации 32
ЗЫРЯНОВ С.М. Режим общественной безопасности 34
КАМАСОВА А.Г. Сотрудники органов внутренних дел как специальные субъекты административной ответственности 42
КИВИЧ Ю.В. Объекты защиты административно-деликтного законодательства в сфере общественного порядка и общественной безопасности, не обусловленные нормативно-установленными правилами 46
КЛИМКИНА Е.В. Досрочное снятие дисциплинарного взыскания как самостоятельная стадия дисциплинарного производства в органах внутренних дел 52
КЛИМКИНА Е.В., САКУЛИНА Л.Л. Принципы аттестации сотрудников органов внутренних дел России 57
КОМОВКИНА Л.С., КРОПАЧЕВА А.В. Понятие чрезвычайной ситуации: проблема законодательного определения и теоретико-правовой анализ 61
КОНСТАНТИНОВ А.В., СТАЩЕНКО С.П. Реализация органами внутренних дел чрезвычайного законодательства Российской Федерации 68
КУРБАТОВА О.В., КРАХИН Р.В. Организационно-правовые основы осуществления участковыми уполномоченными полиции административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы 74
ЛАХТИНА Т.А. Особенности правового статуса государственных корпораций и государственных компаний 81
ЛОБОДА А.Е. К вопросу о совершенствовании актов применения норм права в сфере регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении 85
МАЛАХОВА Н.В. О некоторых вопросах социальной защиты сотрудников полиции 91
МАРАЕВ К.Е. Актуальные вопросы применения закрытого способа определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) 97
МАРКИНА Э.В., СОСНОВСКАЯ Ю.Н. Проверка документов, удостоверяющих личность у граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства, как мера административного принуждения 101
НОВИК Р.П. О спорных вопросах в определении административного судопроизводства 105
ПОКОЗИЙ В.В., ХАДИСОВ Г.Х. Юридическая самозащита физических лиц в административном законодательстве 109
ПОПУГАЕВ Ю.И. О деликте, деликтизации и совершенствовании административно-деликтного нормотворчества 111
ПОТАНИН А.В. Административно-правовой статус народных дружинников в Российской Федерации: проблемы реализации социальных и правовых гарантий 118
СИЗОВ И.Ю. Отдельные правовые проблемы въезда иностранных граждан на территорию Российской Федерации 122
СОЙНИКОВ С.А. Актуальные аспекты административно-правового регулирования присвоения квалификационных званий сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации 127
СОЛОМАТИНА Е.А., КАЛИНКИН А.А. Изменение административно-правового статуса МВД России как органа исполнительной власти в условиях административного реформирования 130
СТАЩЕНКО С.П., КОНСТАНТИНОВ А.В. К вопросу об образовательном процессе в условиях реализации компетентностного подхода при подготовке сотрудников ОВД 137
ФАДЕЕВА И.В. Административно-правовые основы государственной системы регулирования антропогенного воздействия на окружающую природную среду 140
ХАКИМЗЯНОВ А.Р., ШАВАЛИЕВ И.М. О некоторых особенностях организации деятельности участковых уполномоченных полиции в области безопасности дорожного движения на территории сельских поселений, в отдаленной и труднодоступной местности 144
ЧЕРНЯЕВ С.Г. К вопросу о целях административных наказаний 149
ШУБИНА Е.В., КОВШЕВАЦКИЙ В.И. К вопросу об основах системы профилактики преступлений и административных правонарушений в Российской Федерации 153
ШУРУХНОВА Д.Н., БОНДАРЬ Е.О. Применение административно-правовых санкций за коррупционные правонарушения 156
ЯКИМОВ А.Ю. Разновидности состояния опьянения и их особенности (нормативно-правовые аспекты) 160
ЮЗЕФОВИЧ Ж.Ю., ЖЕМЧУЖНИКОВ А.А. Финансовый контроль государственных (муниципальных) закупок на этапе планирования 168
МАКСЮТИНА К.В. Этапы становления советского наследственного права 173
РОДИН Р.С. К вопросу о порядке заключения, изменения и прекращения договора имущественного страхования 176
СТРИГУНОВА Д.П. О региональной унификации правового регулирования международных коммерческих договоров 178
ТКАЧЕВ В.Н., ВАСИН В.Н. О новеллах нормативно-правового регулирования в сфере закупок для государственных (муниципальных) нужд 182

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 невозвращаются.

• 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 в редакцию, 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 в праве 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

ЛОБАНОВА Я.В. Конституционный смысл свободы экономической деятельности 192
МОХОВА Т.С. Взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам обеспечения социальных и культурных прав населения 197
СКРИПКИНА Ю.Г. Государственные и общественные начала в природе местного самоуправления 202
ХИДЗЕВ А.Т. Законопроектная деятельность субъектов законодательной инициативы РФ: статистико-правовой анализ 207
ЧЕРВОНЮК В.И. Полицейская деятельность современного государства и ее роль в обеспечении стабильности и устойчивости конституционных порядков 210
КОЛОБАНОВ М.В., ЭРИАШВИЛИ Н.Д. Влияние ключевых детерминант на совершение преступлений, связанных с причинением имущественного ущерба путем обмана и злоупотребления доверием 217
МОРОЗОВ С.В. Криминологическое сопровождение организации планирования предупреждения преступности 225
ЭРИАШВИЛИ Н.Д., ГРИГОРЬЕВ А.И. Презумпция добросовестности налогоплательщика: проблемы применения судебной практики 229
БЕЛЯЕВА О.В. Политическое партнерство политических партий 232
ГАРАШКО А.Ю. Свойства игры имманентные праву 236
ДУБИНИНА Е.Н. Государственность в современном мире: функциональная характеристика 242
ЕФРЕМЕНКО Д.О. Юрисдикционный процесс: понятие, природа 246
КАЗАЧЕНКО С.А. Наследие службы городовых Российской империи: опыт и уроки 251
ЛИЗИКОВА И.И. Правосубъектность сотрудников правоохранительных органов 253
МАЛАХОВ В.П., ЛАНОВАЯ Г.М. Международное право: структура и механизм действия 258
ПРАВКИН И.В. Патологии современного права 263
ПЫШЬЕВА Е.А. Самоорганизация и правосудие 267
СОЛУКОВ А.А. Формирование представлений о социалистической законности в отечественной правовой науке 271
ЧУВАЛЬНИКОВА А.С. Синергетическая детерминация концептуальных основ правопорядка 275
АХМЕДОВ Р.М. Роль и значение специализированных органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением трудовых прав несовершеннолетних работников 280
ГЛАЗУНОВА И.В. Использование специальных знаний при выявлении и расследовании экономических преступлений 284
ДВОРЕЦКИЙ М.Ю., НЕМТИНОВ Д.В. Проблемы эффективной реализации уголовной ответственности в уголовно-правовой теории и правоприменительной практике 290
ДРУЖИНИН А.В. Уклонение от административного надзора (ст. 314.1. УК РФ): анализ объекта преступления 297
ПИХОВ А.Х.-А. Контрабанда культурных ценностей как транснациональное преступление 301
САИДОВ М.О. О юридической природе замены назначенного наказания более строгим видом наказания 305
ХАЙРОВ Ф.М. Основной, дополнительный и факультативный объекты незаконного оборота прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ 308
ЧУДАКОВА С.Н. Некоторые особенности расторжения служебных правоотношений в уголовно-исполнительной системе 312
НГУЕН ТХИ НГОК ИЕН Электронные данные как источник доказательств в уголовном процессе социалистической Республики Вьетнам 315

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

КУПРЕЩЕНКО Н.П., ФЕДОТОВА Е.А. Дифференциация доходов и бедность населения как угроза экономической безопасности России 318
ПАДАЛКА В.В. Методы математического и статистического анализа — как составляющие механизма минимизации угроз экономической безопасности Российской Федерации в условиях действия Евразийского экономического союза 323
ФЕДОТОВА Е.А., ФЕДОТОВ Р.Ю. Проблемы экономической безопасности в инновационном развитии Российской Федерации 329
ШАНГАРАЕВ Р.Н., ЛОБАС Е.В., ТРИФОНОВ И.В. Роль национальной платежной системы в обеспечении экономического роста и национальной безопасности России 336

ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ НАУКИ

АЛПАТОВА О.Б., БАШКИРОВ А.С. Особенности работы школьного социального педагога по профилактике родительских девиаций 344
ВАСИЛЕНКО Г.Н. К вопросу о современном состоянии внутренних связей образовательного процесса в рамках преподавания учебных дисциплин административно-правовой направленности в высших учебных заведениях Российской Федерации 351
ЗАСЫПКИН И.В. Мотивация учебной деятельности как фактор, определяющий процесс начала профессиональной адаптации курсантов в период их обучения в образовательных организациях МВД России 355
КОЛОКОЛОВ Н.А. Уголовный процесс: в поисках оптимального учебника 359
ЛИСИЦЫНА Е.В. О направлениях совершенствования преподавания курса «Административное право» слушателям заочной формы обучения Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя 378
СКЛЯРЕНКО И.С., КУРИПЧЕНКО Ю.И. Профессиональные затруднения сотрудников ПДН во взаимодействии с семьями группы риска 381
СЫСОЕВ А.А., РАЗНИЦЫН В.А. Скоростно-силовая подготовка сотрудников полиции. Средства и методы развития скоростно-силовых способностей 387
ХРОМОВ В.А., ЧЕХРАНОВ Ю.В. Факультативные занятия групп по служебно-прикладным видам спорта в образовательных организациях МВД России 390
ЧИСТОУСОВ В.А., КАЗАНЦЕВА Л.А. Модели опережающего образования в современном вузе 393

ОЛЕЙНИК А.С. Анализ современного программного обеспечения ГИС применяемых в ОВД 397
СМИРНОВ Д.Е. Технологическая платформа создания открытого программного обеспечения экономического анализа, основанного на облачных вычислениях 401
Отзыв на монографию Стригуновой Д.П. «Проблемы применения принципа автономии воли сторон в правовом регулировании международных коммерческих договоров», М.: РУСАЙНС, 2016. 138 с. 407

The journal is registered by Federal Surveillance Service for Compliance with the Legislation in Mass Media and Cultural Heritage Protection

Registration certificate PI № FS77-27627 dated 16.03.2007

Reregistered: Registration certificate PI № FS77-62944 dated 31.08.2015

Scientific editor, responsible for the publication, the winner of the award of the Government of the Russian Federation in the field of a science and technics, doctor of economics, candidate of law sciences, candidate of historical sciences, professor
N.D. Eriashvili
E-mail: nodari@unity-dana.ru
Tel. 8 (499)740-68-30

EDITORIAL STAFF:

Editor-in-Chief
A.L. Mironov
candidate of law sciences, associate professor

This issue has been edited by:
I.I. Kubar
candidate of law sciences,
M.I. Nikitin,
L.S. Antonenko,
D.E. Barikaeva,
M.E. Kiseleva

FOUNDER:
Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russian Federation named after V.YA. Kikot

117437, Moscow, Akademika Volgina, d. 12

Editorial Staff adress:
109028, Moscow, Malyj Ivanovskij per., d. 2
Tel. 628-57-16

Zip Code at the List of the Agency «Rospechat» — 81108
It is sent for the press 30.08.2016
The price is not fixed

VESTNIK

ECONOMICHESKOI BEZOPASNOSTI

Contents № 3 • 2016

JURISPRUDENCE

ZUBACH A.V., KISSIN V.R., KOSHEVATSKIY V.I. Epartment of administrative law of Moscow University of the ministry of internal Affairs of russia named after V.J. Kikot: history and modernity 8
BELYAEVA E.G. The subject and limits of proving in the proceedings on misconduct of employees of internal Affairs bodies 13
BOCHAROV S.N., DOROSHENKO O.M. Special measures of administrative and legal suppression in law-enforcement practice of police at counteraction to offenses of minors 18
VALIYEV N.D. Topical issues of interaction of law-enforcement bodies of the Republic of Tajikistan with public associations 24
ELISEEV A.V., AGAFONOV S.I. Topical issues of the participation of citizens in the protection of public order 27
ZHALSANOV B.TS. The limitation of the right of employees of internal Affairs bodies at the exit from the Russian Federation 32
ZYRYANOV S.M. Mode of public safety 34
KAMASOVA A.G. Employees of bodies of internal Affairs as special subjects of administrative responsibility 42
KIVICH YU.V. The objects of protection of the administrative and delictual legislation in the sphere of a public order and public safety which aren't caused by the standard established rules 46
KLIMKINA E.V. Removing disciplinary action ahead of schedule as a separate stage of the disciplinary proceedings in the police 52
KLIMKINA E.V., SAKULINA L.L. Principles of certification of police officer of Russia 57
KOMOVKINA L.S., KROPACHEVA A.V. The notion of emergency: the problem of legislative definition and theoretical legal analysis 61
KONSTANTINOV A.V., STASHCHENKO S.P. Implementation of the internal affairs bodies of the Russian Federation of emergency legislation 68
KURBATOVA O.V., KRAKHIN R.V. Organizational-legal bases of the implementation of the precinct authorized police administrative supervision over persons released from places of imprisonment 74
LAKHTINA T.A. Features of the legal status of state corporations and state-owned companies 81
LOBODA A.E. To the question of the improvement of acts of application of legal norms in the sphere of registration of citizens of the Russian Federation at the place of stay or residence in a residential area 85
MALAKHOVA N.V. About some questions of social protection of police officers 91
MARAEV K.E. Topical issues of application of the closed ways of definition of suppliers (contractors, executors) 97
MARKINA E.V., SOSNOVSKAYA YU.N. Verification of documents certifying the identity of Russian citizens, foreign citizens and persons without citizenship, as a measure of administrative coercion 101
NOVIK R.P. Contentious issues in determining the administrative proceedings 105
POKOZY V.V., HADISOV G.H. Legal self-defense of natural persons in the administrative legislation 109
POPUGAYEV YU.I. About the delict, a deliktization and improvement administrative and delictual rule-making 111
POTANIN A.V. Administrative legal status of national combatants in Russian Federation: problems of realization of social and legal guarantees 118
SIZOV I.YU. Separate legal challenges the entry of foreign citizens on the territory of the Russian Federation 122
SOYNIKOV S.A. Actual aspects of administrative and legal regulation of the official website of the Russian Interior Ministry educational organization 127
SOLOMATINA E.A., KALINKIN A.A. Change of administrative and legal status of the Russian Interior Ministry as the executive body under administrative reform of 130
STASHCHENKO S.P., KONSTANTINOV A.V. To the question about the educational process in the conditions of realization of competence approach in the training of enforcement officers 137
FADEEVA I.V. Administrative-legal basis of state system of anthropogenic regulation of influence on environment 140
KHAKIMZYANOV A.R., SHAVALIYEV I.M. Some features of the activity precinct police in road safety in the rural settlements in remote and difficult terrain 144
CHERNYAEV S.G. To the queestion about the purposes of administrative punishments 149
SHUBINA E.V., KOSHEVATSKIY V.I. On the issue of the prevention system is based in the Russian Federation 153
SHURUKHNOVA D.N., BONDAR E.O. Apply administrative and legal sanctions for corruption offences 156
YAKIMOV A.YU. Kinds of a state of intoxication and their feature (standard and legal aspects) 160
YUZEFOVICH ZH.YU., ZHEMCHUZHNIKOV A.A. Financial control of the state (municipal) procurement in the planning stage 168
MAKSYUTINA K.V. The stages of development of the Soviet inheritance law 173
RODIN R.S. On the order of conclusion, amendment and termination of the property insurance contract 176
STRIGUNOVA D.P. Regional unification of legal regulation of the international commercial contracts 178
TKACHEV V.N., VASIN V.N. The novels of the legal law regulation of the purchasing for thestate and municipal needs 182

The original-model is created by publishing house «UNITY-DANA» and by the journal «Law and Legislation»

• The opinion of editorial staff may not coincide with the point of view of the authors of publications. The responsibility of publications maintenance and reliability of the facts lies on authors. First of all editorial staff publishes materials of the subscribers.

• Editorial staff does not enter into a correspondence to authors of letters, manuscripts does not return.

• At a reprint or reproduction by any method, in full or in part journal materials «Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii» the reference to the journal is obligatory.

• In accordance with the Law of the Russian Federation «About mass media» of 27 December 1991 № 2124-1, letters addressed to the editorial staff, may be used in messages and materials of mass media, if it does not distort the meaning of the letter. Editorial staff is not obliged to answer letters of citizens and to remit these letters to those bodies, the organizations and officials, whose competence includes their considaeration. Nobody has the right to oblige editorial staff to publish the product, the letter, other message or a material that has been dismissed earlier, if other is not statutory.

Format 60x84 1/8.
Offset printing
Circulation 1500 copies
(1st batch–300)
It is printed in Company
«Buki Vedi» LLC «Your Publishing Partner»
Moscow, Ilmensky pr-d, d. 1, bldg. 6
Ph. 8 (495) 926-63-96

LOBANOVA YA.V. Constitutional sense of the freedom of economic activity 192
MOKHOVA T.S. Interaction of local governments with public authorities of constituent entities of the Russian Federation on issues of ensuring social and cultural rights of the population 197
SKRIPKINA JU.G. The state and public beginnings in the nature of local government 202
HIDZEV A.T. Legislative activities of subjects of legislative initiative in Russian Federation: statistics and legal analysis 207
CHERVONYUK V.I. Policing of the modern state and its role in ensuring the stability and sustainability of the constitutional order 210
KOLOBANOV M.V., ERIASHVILI N.D. Influence dominant determinants on commission of offences connected with causing property damage by false pretences and breach of trust 217
MOROZOV S.V. Criminological support the development of crime prevention plans 225
ERIASHVILI N.D., GRIGORIEV A.I. The presumption of good faith of the taxpayer: jurisprudence application problems 229
BELYAEVA O.V. Political partnership of political parties 232
GARASHKO A.YU. Game's properties immanent to law 236
DUBININA E.N. The statehood in the modern world: functional characteristic 242
EFREMENKO D.O. The jurisdictional process: notions and nature 246
KAZACHENKO S.A. Heritage service policemen of the Russian Empire: the experience and lessons learned 251
LIZIKOVA I.I. The personality of law enforcement officers 253
MALAKHOV V.P., LANOVAYA G.M. International law: the structure and mechanism of action 258
PRAVKIN I.V. Pathologies of modern law 263
PYSHEVA E.A. Self-organization and justice 267
SOLUKOV A.A. The formation of notions of socialist legality in Russian legal science 271
CHUVALNIKOVA A.S. Synergistic determination of the conceptual foundations of legal order 275
AKHMEDOV R.M. The role and importance of specialized bodies responsible for the supervision and control over observance of labor rights underage workers 280
GLAZUNOVA I.V. Use of special knowledge in case of identification and investigation of economic crimes 284
DVORETSKIY M.YU., NEMTINOV D.V. The effective implementation of criminal liability in criminal law theory and legal practice 290
DRUZHININ A.V. Evading of administrative supervision (article 314.1. the Criminal Code of Russian Federation): analysis of the object of the crime 297
PIHOV A.H.-A. Article on the subject smuggling of cultural values as transnational crime 301
SAIDOV M.O. On the legal nature of the replacement of the appointed punishment a more severe form of punishment 305
KHAYROV F.M. The primary, secondary and optional object of illicit traffic of precursors of narcotic drugs and psychotropic substances 308
CHUDAKOVA S.N. Some features of cancellation of office legal relationship in to criminal and executive system 312
NGUEN TKHI NGOK IEN Electronic data as a source of evidence in criminal proceedings of the socialist Republic of Vietnam 315

ECONOMIC SCIENCE

KUPRESHHENKO N.P., FEDOTOVA E.A. Differentiation of income and poverty as a threat to economic security of Russia 318
PADALKA V.V. Methods of mathematical and statistical analysis — as constituents of the Russian Federation to minimize threats to economic security mechanism under the action of the Eurasian Economic Union 323
FEDOTOVA E.A., FEDOTOV R.YU. The problems of economic security in innovative development of the Russian Federation 329
SHANGARAEV R.N., LOBAS E.V., TRIFONOV I.V. The role of the national payment system in ensuring of the Russian national security 336

PEDAGOGICAL SCIENCE

ALPATOVA O.B., BASHKIROV A.S. Features of school social pedagogue in prevention of parent deviancy 344
VASILENKO G.N. To a question on the current state of the internal connections of the educational process within the framework of teaching disciplines of administrative and legal orientation in higher educational establishments of the Russian Federation 351
ZASYPKIN I.V. Motivation of educational activity as the factor that determines the beginning of the process of professional adaptation of cadets during their training educational institutions Russian Ministry of Internal Affairs 355
KOLOKOLOV N.A. Criminal procedure: in search of optimal tutorial 359
LISITSYNA E.V. On the Directions of Improvement of Teaching of the «Administrative Law» Course of Extra-Mural students of the Moscow Universityof the Interior Ministry of Russia after V.Y. Kikot 378
KURIPCHENKO YU.I., SKLYARENKO I.S. Professional difficulties of juvenile affairs officers in collaboration with at-risk families 381
SISOEV A.A., RAZNITCIN V.A. Speed-power training of police officers. Tools and methods for development of speed-strength abilities 387
KHROMOV V.A., CHEKHRANOV YU.V. Optional courses groups of service-applied sports in the educational institutions of the MIA of Russia 390
CHISTOUSOV V.A., KAZANTSEVA L.A. Forestalling education's models in a contemporary university 393

OLEYNIK A.S. The analysis of the current GIS software used in the ATS 397
SMIRNOV D.E. Technological platform for creation of open source software economic analysis based on cloud computing 401
A review of the Strigunova D.P. monograph «Problems of application of the principle of autonomy of will of the parties in the legal regulation of international commercial contracts», M.: RUSAYNS, 2016. 138 s. 407

УДК 34
ББК 67

КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА МВД РОССИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

АНАТОЛИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ ЗУБАЧ,
кандидат юридических наук, доцент,
начальник кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: cort91@inbox.ru;
ВАЛЕРИЙ РОМАНОВИЧ КИСИН,
кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя;
ВЛАДИСЛАВ ИГОРЕВИЧ КОВШЕВАЦКИЙ,
кандидат юридических наук, начальник кабинета специальных дисциплин кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: kovshevatsky@yandex.ru
Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются исторические этапы и современное состояние развития кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя.

Ключевые слова: история, кафедра, МВД России, начальник, профессор, доцент, 40-летие.

Abstract. This article analyzes the historical stages and current state of development of the Department of administrative law of Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia named after V.J. Kikot.

Keywords: history, Department, interior Ministry, chief, Professor, associate Professor, 40 years.

Ильин Дмитрий Дмитриевич

Кафедра административного права Московской высшей школы милиции МВД СССР была частично укомплектована к августу 1976 года в составе заместителя начальника кафедры кандидата юридических наук, доцента полковника милиции Ильина Дмитрия Дмитриевича (был переведен из Академии МВД СССР) и преподавателей — старшего лейтенанта милиции Казакова Владимира Александровича выпускника Академии МВД СССР), старшего лейтенанта милиции Кисина Валерия Романовича (переведен с должности заместителя начальника 28 отделения милиции г. Москвы) и Парамонова Михаила Ивановича (пришедшего на преподавательскую работу с должности народного судьи). В таком составе кафедра вступила в первый для нее 1976—1977 учебный год (первое заседание кафедры состоялось в июне 1976 года).

В октябре 1976 года был назначен первый начальник кафедры — доктор юридических наук Коренев Алексей Прокофьевич, ранее работавший заместителем начальника Ленинградского филиала

юридического заочного обучения Академии МВД СССР.

На кафедру было возложено преподавание следующих учебных дисциплин: административное право, административная деятельность ОВД, научная организация управления и труда в ОВД, режим секретности в ОВД, введение в специальности и финансовое право. Основные усилия кафедры были сосредоточены на учебно-методическом обеспечении этих учебных дисциплин.

К концу 1976 — началу 1977 года на должность доцента из Академии МВД СССР был переведен кандидат юридических наук Мартышов Юрий Никитович. С начала 1977 года на кафедре по совместительству работал видный ученый-административист заместитель директора Института государства и права Академии наук СССР, профессор Лунев Александр Ефремович, который, как и А.П. Коренев, читал лекции по административному праву. Ильин Д.Д. читал лекции по курсу «Административная деятельность органов внутренних дел». Остальные преподаватели вели семинарские занятия по этим дисциплинам и готовили лекционные курсы (Мартышов — по финансовому праву, Кисин — по научной организации управления и труда в ОВД).

В 1977 году на кафедре появился первый адъюнкт — Ловинюков Анатолий Степанович (ныне доктор юридических наук, профессор). После чего прием адъюнктов осуществлялся ежегодно. Среди них были представители многих Союзных Республик СССР (Грузии, Казахстана, Прибалтийских республик, Узбекистана и др.) и зарубежных социалистических стран. Почти все они заканчивали адъюнктуру защитой диссертаций.

Из числа адъюнктов и соискателей кафедрой подготовлено более 200 кандидатов юридических наук. Позже некоторые их них защитили докторские диссертации, получили ученое звание профессора: А.С. Ловинюков, Е.С. Жигарев, М.В. Костенников, М.И. Никулин, А.В. Куракин, А.А. Савостин и Ю.П. Соловей, являющийся заслуженным юристом России. Некоторые заняли высшие руководящие должности в аппарате МВД РФ и ФСКН РФ, ВНИИ МВД России, имеют генеральские звания: С.Н. Горяйнов, В.И. Козлов, В.В. Савичев, В.В. Селиванов, Ю.И. Попугаев.

По мере увеличения объема учебной нагрузки увеличивался и численный состав кафедры. В течение ряда лет на кафедре работали: Заслуженный деятель науки, доктор юридических наук Л.М. Колодкин, Н.П. Анисимова, Ф.Г. Богатов, Н.И. Буденко, Г.П. Герт, Н.П. Ерилин, Б.Ф. Калачев, С.Э Мерзляков, А.С. Ловинюков, В.Е. Помаскин, А.А. Плинатус, В.В. Селиванов и др.

За несколько лет кафедра заняла ведущее место в системе вузов МВД СССР. Она разрабатывала типовые учебные программы, учебники, учебные пособия по большинству преподаваемых дисциплин, которые получили соответствующий гриф УУЗ МВД СССР. Имена их авторов стали известны во всех вузах МВД СССР.

В начале 80-х годов кафедрой был разработан и УУЗ МВД СССР включен в учебные планы вузов курс «Основы управления в ОВД» (взамен ранее преподававшегося курса НОУ и Т в ОВД).

С создания курсов, а затем факультета повышения квалификации сотрудников ОВД кафедра активно участвовала в осуществлении дополнительного образования разных должностных категорий сотрудников милиции Москвы и области.

Сотрудники кафедры активно участвовали в крупных мероприятиях по охране общественного порядка в г. Москве, оказывая методическую и практическую помощь слушателям при несении ими патрульно-постовой службы. В период проведения в 1980 году в г. Москве Олимпийских игр некоторые сотрудники кафедры возглавляли временные подразделения, созданные из личного состава МВШМ МВД СССР для обеспечения порядка и безопасности в Олимпийской деревне, за что были награждены государственными и ведомственными наградами.

Коренев Алексей Прокофьевич

Килясханов Ильяс Шапиевич

Важным событием в истории кафедры было издание в 1986 г учебника под редакцией доктора юридических наук, профессора А.П. Коренева «Административное право». Этот учебник пользовался успехом не только среди курсантов и слушателей образовательных учреждений системы МВД СССР — МВД России, но и среди студентов других вузов.

Неоценимый вклад в развитие кафедры, подготовку научно-педагогических кадров, а также специалистов для органов внутренних дел внес Алексей Прокофьевич Коренев. Под его руководством подготавливались и многократно издавались учебные программы по дисциплинам, преподаваемым кафедрой; учебники по административному праву, административной деятельности органов внутренних дел; многочисленные учебные пособия: по введению в специальность, альбомы схем, сборники нормативных актов и др.

В период с 2000 по 2002 год кафедру возглавлял Бочаров Сергей Николаевич.

Затем с момента образования Университета в 2002 году кафедру возглавил Заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор Ильяс Шапиевич Килясханов (в прошлом адъюнкт кафедры). Период его руководства кафедрой остается важной вехой в ее истории. По его инициативе, под его руководством и при самом активном его участии был разработан и реализован новый концептуальный подход к преподаванию административного права в образовательных учреждениях МВД России. Принципиальные изменения были внесены в содержание этой учебной дисциплины. Вместо изучения системно-структурного построения субъектов управления (что составляло содержание особенной части административного права) основное внимание было сосредоточено на изучении правовой материи, на основе которой строятся отношения между исполнительной властью и другими субъектами. Многочисленные позитивно-правовые и административно-деликтные институты впервые заняли достойное место в структуре этой учебной дисциплины.

Одновременно был разработан и внедрен новый подход к изучению процедурно-процессуальных институтов административного права, воплотившийся в формирование самостоятельной учебной дисциплины «Административно-процессуальное право России». Под его редакцией подготовлены и изданы лекции по обновленному курсу административного права России, по новой учебной дисциплине «Административно-процессуальное право России», а также по «Финансовому праву», «Информационному праву», «Налоговому праву», «Правовому регулированию рынка ценных бумаг»

и др. Им было опубликовано свыше 50 научных работ. Под научным руководством И.Ш. Килясханова подготовлены и успешно защищены более 30 диссертационных исследований.

В конце 90-х — начале 2000-х на базе учебно-методического и кадрового потенциала кафедры административного права и административно-служебной деятельности были образованы кафедры управления и информатики (ее возглавил Н.И. Буденко, работавший до этого заместителем начальника кафедры административного права и административно-служебной деятельности) и кафедра административной деятельности ОВД (начальником назначен В.В. Кардашевский, являющийся до этого заместителем начальника кафедры административного права и административно-служебной деятельности).

С 2009 по 2015 год кафедрой руководил кандидат юридических наук, профессор, полковник полиции Сергей Николаевич Бочаров. Им лично, а также в соавторстве опубликовано свыше 100 научных и учебно-методических работ. Бочаров С.Н. является одним из авторов учебников «Административное право», «Административное право России», «Административное право зарубежных стран», «Административная деятельность органов внутренних дел», «Таможенное право», «Бюджетное право» и др., отдельные из которых получили гриф Минобрнауки России и МВД России. Его статьи, опубликованные в российских и зарубежных научных изданиях, вызывают интерес ученых и практиков, так как в них наряду с анализом состояния административного законодательства и правоприменительной практики представлен обобщенный передовой опыт нормотворчества и полицейской деятельности, предлагаемый к реализации в современных условиях.

С конца 2015 года кафедрой административного права руководит кандидат юридических наук, доцент Зубач Анатолий Васильевич, ранее занимавший должность начальника кафедры подготовки сотрудников полиции по охране общественного порядка ВИПК МВД России. Он является автором свыше 70 публикаций, руководит подготовкой диссертационных исследований как адъюнктов, так и аспирантов других образовательных учреждений. Под его руководством было защищено более 10 диссертационных исследований на соискание ученой степени кандидата наук. Его многолетний безупречный труд отмечен правительственными и ведомственными наградами.

Бочаров Сергей Николаевич

Зубач Анатолий Васильевич

В настоящее время кафедра является одной из ведущих кафедр Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, участвующих в фундаментальной правовой подготовке высококвалифицированных специалистов для работы в органах

внутренних дел. Начав свой первый учебный год в составе 4 человек (и лишь один из них имел ученую степень кандидата наук), сейчас профессорско-преподавательский состав насчитывает 41 человек. Ее коллектив объединяет признанных ученых в области административного права и административного процесса, а также специалистов, имеющих значительный опыт практической работы в органах внутренних дел и иных правоохранительных органах. Научный потенциал кафедры составляет около 97,5% педагогических работников, имеющих ученую степень. (докторов наук — 8, кандидатов наук — 32, из них имеют ученое звание профессора — 6, доцента — 19).

Кафедра осуществляет подготовку научно-педагогических кадров. В настоящее время проходят обучение 15 адъюнктов, 20 соискателей ученой степени кандидата юридических наук, 3 докторанта.

За 2015 год педагогическими работниками кафедры и адъюнктами было опубликовано свыше 60 научных работ. Сотрудники кафедры участвуют в разработке проекта новой редакции КоАП России, внедряя выводы своих научных исследований в законотворческую практику.

Кафедрой обеспечивается преподавание более 10 дисциплин, среди которых: «Административное право», «Административно-процессуальное право», «Государственная служба в ОВД», «Финансовое право», «Бюджетное право», «Налоговое право», «Правовое регулирование налоговых отношений», «Банковское право», «Правовое регулирование банковских и валютных операций», «Правовое регулирование рынка ценных бумаг», «Таможенное право», «Информационное право» и др. Кроме того кафедра участвует в преподавании специальных курсов по начальной профессиональной подготовке и на факультете повышения квалификации.

В июне 2016 года исполняется 40 лет со дня первого заседания кафедры, с которого фактически и началась ее работа. С признательностью вспоминая сотрудников, стоящих у истоков ее большого пути, по достоинству оценивая результаты труда их последователей, в этот юбилейный год уместно задуматься над существующими проблемами жизнедеятельности кафедры. Основные из них, как и прежде, связаны с оптимизацией содержания и структуры преподаваемых дисциплин, с совершенствованием форм и методов обучения. Поиск и реализация путей их решения позволит нынешним сотрудникам кафедры оставить свой достойный след в ее истории.

УДК 342.951
ББК 67.401.02

ПРЕДМЕТ И ПРЕДЕЛЫ ДОКАЗЫВАНИЯ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ О ДИСЦИПЛИНАРНЫХ ПРОСТУПКАХ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

ЕЛЕНА ГЕННАДЬЕВНА БЕЛЯЕВА,
соискатель Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
начальник отдела морально-психологического обеспечения
Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина
E-mail: belyaeva.belyaevaelena2016@yandex.ru
Научный руководитель: доктор юридических наук ***С.А. Сойников***
Рецензент: кандидат юридических наук ***Г.Х. Хадисов***
Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. На основе анализа законодательства, регламентирующего вопросы привлечения сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности, сформулировано определение предмета доказывания, установлено, что перечень обстоятельств, подлежащих доказыванию, требует закрепления дополнительных правовых норм, предложенных автором.

Ключевые слова: предмет доказывания, пределы доказывания, производство по делам о дисциплинарных проступках, сотрудник органов внутренних дел.

Abstract. In this article, on the basis of the analysis of the legislation regulating questions of attraction of internal Affairs officers to disciplinary responsibility in defining the subject of proof, it is established that the list of circumstances to be proved, requires the consolidation of additional legal norms proposed by the author.

Keywords: the subject of proof limits of proof, the production in cases of misconduct, personnel of bodies of internal Affairs.

В условиях реформирования органов внутренних дел, начавшегося с подписания Президентом Российской Федерации Указа от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» [1, с. 831], вопросы совершенствования правовой регламентации служебной деятельности приобретают особое значение.

Несмотря на то, что с момента начала реформирования реализовано большое количество нормативных правовых актов, в том числе регламентирующих вопросы служебной дисциплины, ряд направлений остаются не в полной мере нормативно урегулированными. Так, вопросы доказывания в производстве по делам о дисциплинарных проступках сотрудников органов внутренних дел в прямой постановке в законодательстве, регулирующем прохождение службы в органах внутренних дел не нашли своего закрепления. При этом, в определенной степени, они представлены в не явном виде.

Процесс доказывания в производстве по делам о дисциплинарных проступках, это, прежде всего, юридический процесс. От того, насколько полно и достоверно установлены обстоятельства, зависят обоснованность, законность и справедливость принимаемого по ним решения.

Под предметом доказывания понимается совокупность обстоятельств, подлежащих доказыванию в производстве по делам о дисциплинарных проступках. С предметом доказывания тесно связано другое понятие, также служащее инструментом обеспечения оценки всесторонности, полноты, объективности исследования обстоятельств дела.

Речь идет о таких границах последнего, которые обеспечивают полное и достоверное установление всех обстоятельств, имеющих значение. Другими словами, пределы доказывания — это необходимая и достаточная совокупность доказательств, которая, будучи собранной по делам о дисциплинарных проступках, обеспечивает правильное их разрешение путем установления всей совокупности обстоятельств, подлежащих доказыванию [2, с. 153].

Понятия «предмет» и «пределы доказывания» взаимосвязаны и взаимозависимы. Первое выражает цель, второе — средство ее достижения [2, с. 153]. Доказывание есть выяснение связей между данным явлением, фактом и обосновывающими его другими фактами, явлениями. Эти связи носят объективный характер, существуя независимо от того, познаны они или нет, а также, независимо от воли лица, осуществляющего доказывание. В процессе доказывания они выявляются, познаются, позволяют убедиться в истинности того или иного предположения. В результате этого сущность доказывания заключается в сборе, исследовании и оценке доказательств.

Часть 3 статья 52 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» закрепляет, что «…должны быть приняты меры по объективному и всестороннему установлению: 1) фактов и обстоятельств совершения сотрудником дисциплинарного проступка; 2) вины сотрудника; 3) причин и условий, способствовавших совершению сотрудником дисциплинарного проступка; 4) характера и размера вреда, причиненного сотрудником в результате совершения дисциплинарного проступка» [3, с. 84]. По нашему мнению, данный перечень не является исчерпывающим. В целях обеспечения качественного расследования дел о дисциплинарных проступках сотрудников органов внутренних дел представляется целесообразным закрепление ряда обстоятельств, подлежащих доказыванию, среди которых, по нашему мнению, необходимо выделить:

1. Событие дисциплинарного проступка (время, место, способ и другие обстоятельства совершения дисциплинарного проступка);
2. Виновность сотрудника органов внутренних дел, форма его вины и мотивы совершения дисциплинарного проступка;
3. Обстоятельства, характеризующие личность сотрудника органов внутренних дел совершившего дисциплинарный проступок;
4. Обстоятельства, исключающие производство по делу о дисциплинарном проступке;
5. Причины и условия, способствовавшие совершению сотрудником органов внутренних дел дисциплинарного проступка;
6. Характер и размер вреда, причиненного сотрудником органов внутренних дел в результате совершения дисциплинарного проступка;
7. Обстоятельства смягчающие дисциплинарную ответственность и обстоятельства, отягчающие дисциплинарную ответственность сотрудника органов внутренних дел совершившего дисциплинарный проступок.

Итак, предмет доказывания требует установления самого события дисциплинарного проступка: даты и времени (периода времени) совершения дисциплинарного проступка; места (с указанием адреса); каким способом совершен дисциплинарный проступок. При необходимости, для установления места совершения дисциплинарного проступка, на наш взгляд, целесообразно составлять схему участка местности.

В предмет доказывания по делам о дисциплинарных проступках должно входить установление виновности лица в совершении дисциплинарного проступка, формы его вины и мотивов. В данном случае необходимо установить субъект и субъективную сторону дисциплинарного проступка, в какой форме вины совершен дисциплинарный проступок — умышленно или по неосторожности.

Обстоятельства, характеризующие личность сотрудника органов внутренних дел, совершившего дисциплинарный проступок, нормативно не закреплены. По нашему мнению, к таковым следует отнести следующие: сведения дисциплинарной практики, в том числе за весь период его службы; результаты служебной деятельности; личностные особенности.

Не имеют нормативного закрепления и обстоятельства, исключающие производство по делам о дисциплинарных проступках. По мнению автора, таковыми целесообразно считать: отсутствие

события дисциплинарного проступка; истечение установленных сроков давности; привлечение к дисциплинарной ответственности за данный дисциплинарный проступок; увольнение сотрудника, привлекаемого к дисциплинарной ответственности; смерть сотрудника, привлекаемого к дисциплинарной ответственности.

Рассмотрение причин и условий совершения дисциплинарного проступка способствует выяснению намерений человека. Его взгляды, привычки, в конечном итоге, формируются внешней средой, окружением, создаются жизненными обстоятельствами его индивидуального бытия. Установить причину, значит понять — почему сотрудник органов внутренних дел его совершил, а установить условие, значит разобраться, что способствовало совершению дисциплинарного проступка (недостаточный контроль со стороны руководителя, невозможность выполнения поручения по причине служебной загруженности и пр.). При необходимости, следует устанавливать в принятии соответствующих мер к сотруднику органов внутренних дел, совершившему дисциплинарный проступок роль руководителей, деятельность которых, прежде всего, должна быть направлена на профилактику, способствующую развитию правосознания субъектов правоотношения и успешному разбирательству во время рассмотрения дел о дисциплинарных проступках.

По каждому субъекту доказывания представляется важным устанавливать характер и размер причиненного ущерба; выяснять, имело ли место действие, причинившее ущерб; уточнять имеется ли причинная связь между данным действием и нанесенным ущербом; оценивать предвидел ли сотрудник органов внутренних дел или должен был предвидеть последствия своих действий.

Существенным для принятия решения по делам о дисциплинарных проступках, совершенных сотрудником органов внутренних дел является также установление обстоятельств, смягчающих дисциплинарную ответственность и обстоятельств, отягчающих дисциплинарную ответственность. В законодательстве, регламентирующем дисциплинарную ответственность, данный перечень не закреплен. Представляется, что к обстоятельствам, смягчающими дисциплинарную ответственность целесообразно отнести: совершение сотрудником органов внутренних дел незначительного нарушения служебной дисциплины впервые; раскаяние сотрудника органов внутренних дел, совершившего дисциплинарный проступок; добровольное сообщение сотрудником органов внутренних дел руководителю (начальнику) о совершении им дисциплинарного проступка; добровольное возмещение сотрудником органов внутренних дел, совершившим дисциплинарный проступок, причиненного ущерба или добровольное устранение причиненного вреда. К обстоятельствам, отягчающим дисциплинарную ответственность сотрудников органов внутренних дел, совершивших дисциплинарный проступок по нашему мнению следует отнести: повторное совершение сотрудником органов внутренних дел дисциплинарного проступка по тому же факту; неоднократное совершение сотрудником органов внутренних дел дисциплинарного проступка; совершение дисциплинарного проступка в соучастии; совершение дисциплинарного проступка в состоянии опьянения; рецидив дисциплинарного проступка; совершение дисциплинарного проступка в условиях чрезвычайного положения или иного общественного бедствия, а также при массовых беспорядках; совершение дисциплинарного проступка, ставшего достоянием общественности, негативно сказавшееся на авторитете, как органа внутренних дел, так и Министерства внутренних дел России в целом.

Уполномоченные лица должны оценивать доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на совокупности имеющихся доказательств, руководствуясь при этом соответствующими законами, подзаконными актами и собственным правосознанием. Необходимая для этого совокупность доказательств может быть получена путем оперативного, всестороннего, полного и объективного производства ряда процессуальных действий по факту дисциплинарного поступка. Другой возможности получения совокупности доказательств, необходимых для установления обстоятельств, подлежащих доказыванию, их оценки, принятия по делу законных, обоснованных и справедливых процессуальных решений, не существует. Таким образом, в обобщенном виде пределы доказывания устанавливаются путем сбора доказательств и всестороннего, полного, объективного, оперативного исследования обстоятельств дела.

Пределы доказывания в нормах права, в том числе по делам о дисциплинарных проступках в полной мере не регламентированы. Это сделано не случайно, а ввиду трудности и даже невозможности установления единого критерия для всех возможных случаев. Следует придерживаться определения пределов доказывания как совокупности доказательств, необходимых и достаточных для выяснения всех обстоятельств, входящих в предмет доказывания [4, с. 122]. Только лицо, возбуждающее дело, может определить достаточность совокупности доказательств.

В последующем уполномоченное лицо должно учитывать и характер дел о дисциплинарных проступках, и позицию участников, и особенности доказательственной базы, и возможность изменения своей позиции во время рассмотрения дел. В связи с чем, представляется целесообразным исходить из известного криминалистического правила — собирание доказательств следует проводить до тех пор, пока дела о дисциплинарных проступках будут иметь перспективу их рассмотрения вне зависимости от занятой правонарушителями позиции, в том числе при отказе ими от признания своей вины [5, с. 119].

Понятие пределов доказывания, с одной стороны, содержит требование об обеспечении необходимой, достаточной полноты познания существенных явлений и их связей. С другой — выражает требование о надежности результатов познания. Иначе говоря, пределы доказывания предполагают определение по конкретным делам их границ таким образом, чтобы собранная совокупность доказательств с качественной стороны способствовала установлению каждого элемента предмета доказывания. В отношении количества они должны гарантировать достоверность установления обстоятельств для адресата доказывания и всех лиц, к которым обращено воспитательное и предупредительное действие правоприменительной деятельности.

Если предмет доказывания охватывает обстоятельства, подлежащие установлению по делу, как фактическое основание для решения вопросов ответственности, то пределы доказывания охватывают доказательственный материал, относящийся к обстоятельствам, подлежащим установлению по делам, и позволяющий сделать о них достоверные выводы. И пределы доказывания зависят, прежде всего, от предмета доказывания. Именно на этой основе должен решаться по каждому делу о дисциплинарном проступке вопрос, какие фактические данные относятся к делу, и должны быть собраны, проверены, оценены. Следовательно, какие процессуальные действия, и каким образом должны быть проведены. Другими словами, пределы доказывания должны определяться с использованием свойства относимости доказательств, хотя в конкретном случае часть относящейся информации может оказаться избыточной [6, с. 107]. С учетом требований норм права необходимо в пределы доказывания включать только допустимые доказательства (ошибочно включенные фактические данные, не обладающие этим свойством, должны быть устранены из совокупности доказательств), даже если закон позволяет собирать любые фактические данные.

Таким образом, изложенное позволяет сделать вывод о целесообразности нормативного закрепления в законодательстве, регулирующем вопросы служебной дисциплины сотрудников органов внутренних дел ряда обстоятельств, подлежащих доказыванию, в производстве по делам о дисциплинарных проступках сотрудников органов внутренних дел, что позволит, на наш взгляд, повысить качественный уровень расследования данных дел.

Литература

1. Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 52, ч. 1, ст. 6536 / источник http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?editions (Дата обращения: 25.01.2015). http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?editions

2. Уголовный процесс / Под ред. Н.С. Алексеева, В.З. Лукашевича, П.С. Элькинд. М., 1972, С. 153.

3. Ч. 3 ст. 52 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 5 октября 2015 г.) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2016 г.) // «Собрание законодательства РФ», 5 декабря 2011 г., № 49 (ч. 1), ст. 7020.

4. Словарь-справочник. М., 1999. С. 122.

5. *Белкин Р.С.* Теория доказывания. М., 2000. С. 119.

6. *Белоусов А.В.* Процессуальное закрепление доказательств при расследовании преступлений. М., 2001. С. 107.

References

1. Collection of laws of the Russian Federation. 2009. № 52, p. 1, art. 6536 / source http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?editions (reference date: 25.01.2015).

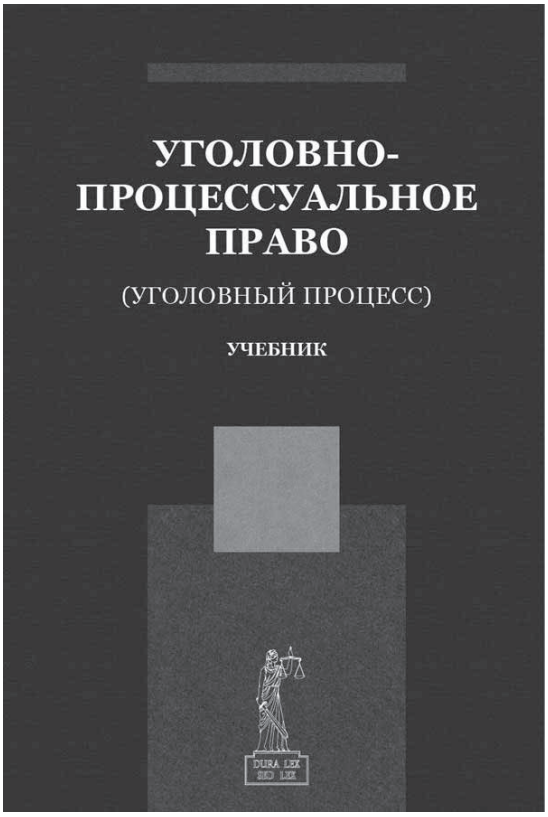
2. Criminal trial / Under the editorship of N.S. Alekseev, V.Z. Lukashevich, P.C. Elkind. M., 1972, P. 153.

3. Part 3 of the article 52 of the Federal law from November 30, 2011 № 342-FZ (as amended on 5 October, 2015) «On service in bodies of internal Affairs of the Russian Federation and introducing amendments to certain legislative acts of the Russian Federation» (as amended. and EXT., Preface. in force from 1 January 2016) // «Collection of legislation of the Russian Federation», 5 December 2011, No. 49 (part 1), art. 7020.

4. Dictionary. M., 1999. S. 122.

5. *Belkin R.S.* Theory of proof. M., 2000. S. 119.

6. *Belousov A.V.* Procedure of securing evidence in the investigation of crimes. M., 2001. S. 107.



Уголовно-процессуальное право (уголовный процесс) Учебник. Под ред. А.В. Ендольцевой, О.В. Химичевой, Е.Н. Клещиной. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 727 с.

Учебник соответствует требованиям рабочих учебных программ по специалитету и бакалавриату по всем специальностям, используемых преподавателями и курсантами (слушателями) при преподавании и изучении дисциплины «Уголовно-процессуальное право (Уголовный процесс)» в Московском университете МВД РФ.

Авторы учебника поставили перед собой задачу раскрыть общие положения уголовного процесса, содержание всех его стадий (этапов). Отдельные главы учебника посвящены производствам у мирового судьи и в суде с участием присяжных заседателей, особым порядкам принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением и при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, особенностям судебного производства по уголовному делу, дознание по которому производилось в сокращенной форме, а также особенностям производства по отдельным категориям уголовных дел, международному сотрудничеству в сфере уголовного судопроизводства, уголовному процессу зарубежных стран.

Для курсантов (студентов), адъюнктов (аспирантов), преподавателей юридических вузов, практических работников правоохранительных органов.

УДК 342.951
ББК 67.401.133

СПЕЦИАЛЬНЫЕ МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРЕСЕЧЕНИЯ В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ ПОЛИЦИИ ПРИ ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ БОЧАРОВ,
профессор кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, профессор;
ОЛЬГА МАРКОВНА ДОРОШЕНКО,
преподаватель кафедры административной деятельности ОВД
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: mosu-apiadovd@mail.ru
Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс
Рецензент: доктор юридических наук, профессор ***С.М. Зырянов***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Дается характеристика административно-правовых мер пресечения в практике сотрудников органов внутренних дел в сфере правонарушений несовершеннолетних.

Ключевые слова: административно-правовые меры пресечения; государство; полиция; органы внутренних дел; правонарушения несовершеннолетних.

Abstract. In this article the characteristic of administrative and legal measures of restraint in practice of the staff of law-enforcement bodies in the sphere of offenses of minors is given.

Keywords: administrative and legal measures of restraint; state; police; law-enforcement bodies; offenses of minors.

Говоря об административном пресечении, как разновидности проявления административно-правового принуждения, применяемого полицией при противодействии правонарушениям несовершеннолетних, обычно выделяют следующие сущностные признаки, позволяющие в совокупности сформулировать его понятие.

Во-первых, это *наиболее распространенная* разновидность административного принуждения, применяемого в самых *разнообразных ситуациях* в отношении *различных субъектов.* Во-вторых, меры административного пресечения используются различными должностными лицами полиции. В-третьих, обеспечивая реализацию административной ответственности, эти меры *непосредственно не сопряжены с наказанием* и не содержат в себе тех правовых ограничений субъективных прав, которые влекут за собой административные наказания[1]. В-четвертых, указанным мерам присущ *упрощенный порядок* процессуального оформления.

Сказанное позволяет сделать вывод, что *мерами административного пресечения правонарушений несовершеннолетних, используемых полицией, являются регламентируемые нормами административного права средства принудительного полицейского воздействия, направленные на прекращение противоправных деяний со стороны несовершеннолетних правонарушителей, устранение связанных с такими деяниями негативных последствий, а также создание оптимальных условий для последующего привлечения лиц, виновных в содеянном, к юридической ответственности, реализации воспи-*

тательных и иных предупредительно-профилактических мер.

Как свидетельствует практика, меры административного пресечения — это наиболее простой, доступный, эффективный и широко разветвленный комплекс средств административного принуждения, используемый для противодействия правонарушениям несовершеннолетних.

С учетом распространенности этих мер в деятельности полиции, полагаем уместным подвергнуть их дополнительной дифференциации, которую можно использовать при совершенствовании действующего законодательства, направленного на обеспечение процессуальнойстрогого составляющей их реализации. Системное восприятие указанных мер поможет также более полно уяснить их правоохранительную сущность, правильно применять соответствующие нормативные ению предписания в конкретных противоправных ситуациях.

Полагаем, что в настоящее время наиболее приемлемой является система мер административного пресечения, выстроенная с учетом: степени их самостоятельности (автономности); используемых методов воздействия; характера объектов применения; специфики сферы воздействия[2].

В соответствии с указанными факторами меры административного пресечения уместно классифицировать на четыре самостоятельные группы: а) *по степени соподчиненности* — самостоятельные и вспомогательные; б) *по методам воздействия* — в виде средств психического, физического и смешанного воздействия[3]; в) *по объектам воздействия* — меры личностного и имущественного характера; г) *по характеру сферы воздействия* — меры пресечения: общего и **специального**[4] назначения.

Как свидетельствуют проведенные нами исследования, у сотрудников полиции более всего неясностей имеется относительно последней группы мер. Подобное обусловлено различными обстоятельствами, в том числе тем, что при законодательном регулировании их реализации используется много оценочных категорий, требующих дополнительного толкования и разъяснения[5]. Кроме того, результаты опросов сотрудников полиции позволяют заявить, что большинство из них не решаются применять указанные меры пресечения даже при наличии к тому законных оснований, опасаясь последующего уголовного преследования. Полагаем, что устранить подобную неуверенность полицейских возможно, если при изучении соответствующих положений закона «О полиции» использовать предлагаемую нами методику, позволяющую не только надежно запомнить содержание соответствующих правовых установлений и правильно оценивать ситуацию, обусловливающую применение специальных мер пресечения, но и уверенно вспомнить и изложить содержание правовых норм, которыми руководствовался сотрудник полиции, при последующем определении законности его действий. Суть данной методики состоит в дифференциации указанного правового материала и изучении его в определенной последовательности.

Мы исходим из того, что профессиональная деятельность полицейского не всегда может быть изначально пошагово смоделирована, в следствие чего не исключена вероятность наступления нежелательных последствий от действий сотрудников полиции, особенно в процессе реализации специальных мер пресечения, что обычно происходит в условиях высокого эмоционального напряжения, когда обстановка требует быстрой реакции на происходящие события. В этих ситуациях тщательно оценить правомерность своих решений и поступков нет времени, а от правильности выбора меры пресечения и быстроты ее реализации зависят жизнь и здоровье граждан и самого сотрудника полиции. Поэтому, крайне важно выработать устойчивый навык анализа ситуации и поведения полицейского.

Собственныйого опыт службы в органах внутренних дел, учет мнения коллег, работников прокуратуры, адвокатов и представителей судебного корпуса о причинах неправомерного применения специального административного принуждения позволили сделать вывод о необходимости формирования в правосознании полицейского четкого представления о структуре процесса реализации рассматриваемых мер, как о совокупности трех основных составляющих: *основания, порядка* и *правил* применения специальных мер административного пресечения.

Универсальное **основание применения** указанных мер представляет собой совокупность закрепленных в правовых нормах юридических фактов, наличие которых в реальной действительности пре-

доставляет полицейскому право применить физическую силу, специальное средство или огнестрельное оружие и складывается из двух элементов: цели и условия. Комбинации этих элементов могут быть разными: а) несколько целей и одно условие — для применения физической силы; б) одна цель и одно условие, одна цель и два условия, три цели и три условия — для применения специальных средств; в) одна цель и одно условие, одна цель и два условия, одна цель и три условия, одна цель и четыре условия, одна цель и пять условий, две цели и два условия — для применения огнестрельного оружия; г) одна цель и одно условие, одна цель и два условия — для применения служебного огнестрельное оружия ограниченного поражения.

Общей целью применения данных мер выступает — прекращение противоправной деятельности, в том числе — поведения, создающего сотрудникам полиции помехи выполнения предусмотренных законом обязанностей. Однако, законодатель в каждом конкретном случае конкретизирует целевую установку, используя следующие категории:

- пресечь — для применения огнестрельного оружия, служебного огнестрельное оружия ограниченного поражения, специальных средств, физической силы;
- отразить, остановить, освободить, задержать — для применения огнестрельного оружия, служебного огнестрельное оружия ограниченного поражения, специальных средств;
- доставить — для применения специальных средств, физической силы;
- защитить, обезвредить, разрушить — для применения огнестрельного оружия, служебного огнестрельное оружия ограниченного поражения;
- блокировать, выявить, конвоировать, охранять — для применения специальных средств;
- преодолеть — для применения физической силы.

Следует иметь в виду, что содержание перечисленных категорий обладает временными параметрами, так как пресечь, остановить, преодолеть и т.д. возможно лишь только то поведение, которое началось и еще не завершилось. В процессе применения рассматриваемых мер важно уяснить, что при достижении определенной цели, конкретное основание применения конкретной меры исчерпывается, иными словами — оно прекращает свое существование. Однако при этом не исключена возможность, используя иное основание, продолжить применять ту же меру либо прибегнуть к помощи иной меры воздействия, преследуя, таким образом, достижение иной конкретной правоохранительной цели.

Что касается общего условия, выделенного нами в качестве второго элемента оснований применения мер административного пресечения, то его можно представить в виде следующей формулы: «если ненасильственные способы не позволяют достигнуть желаемого правоохранительного результата».

Кроме того, глава 5 Федерального закона «О полиции» содержит множество вариантов частных условий применения мер административного пресечения, однако общая цель и общее условие остаются неизменными вне зависимости от вида мер или средств воздействия.

Особое внимание также следует обращать на юридическое, логическое, грамматическое и прочее толкование частных условий применения конкретных мер административного пресечения. Представленные в нормативных формулировках окончания слов, предлоги, знаки препинания и прочие технико-юридические приемы имеют огромное значение для понимания замысла законодателя и характеристики конкретных фактических обстоятельств, изложенных в качестве гипотез правовых норм, содержащих основания применения рассматриваемых мер административного принуждения. Так, например, пункт 4 части 1 статьи 23 Федерального закона «О полиции» предусматривает применение полицейским огнестрельного оружия для задержания лица, застигнутого при совершении деяния, содержащего признаки не любого преступления, а лишь преступления, относящегося к разряду тяжкого или особо тяжкого. Кроме того, оно должно быть направлено против жизни, здоровья или собственности. При этом лицо, совершающее подобное посягательство, обязательно должно пытаться скрыться, а не бездействовать и ожидать дальнейшего развития событий. Еще один наглядный пример касается применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия по основанию, содержащемуся в пункте 1 части 3 статьи 23 Федерального закона «О полиции», согласно которому полицейский, преследуя частную цель —

«остановить транспортное средство путем его повреждения», обязан учитывать наличие нескольких частных условий: а) неоднократность требований об остановке; б) требования об остановке исходят от одного сотрудника полиции, именно того, который собирается применить огнестрельное оружие; в) пытаясь скрыться, водитель создает реальную угрозу жизни и здоровью граждан. Важно помнить, что подобные нюансы чаще всего становятся предметом пристального анализа со стороны надзирающих за законностью полицейской деятельности властных структур.

Характеризуя обстоятельства, лежащие в основании применения специальных мер административного пресечения, надлежит учитывать, что в процессе разбирательства по фактам применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия, специальных средств и физической силы, не достаточно ограничиваться упомянутыми выше категориями, используемыми законодателем[6]. Необходимо прибегнуть к их детальному описанию, позволяющему раскрыть их истинное содержание. Так, заявляя о том, что сотрудник полиции отражал «нападение», следует иметь в виду, что «нападению» свойственны: а) внезапность действий (ворвался, схватил, выхватил, выпрыгнул и т.п.); б) агрессивность действий; в) наступательность действий; г) опасность, вредность действий. При этом агрессивность, наступательность и опасность противоправного поведения обычно подтверждают: а) слова; б) сами действия; б) используемые предметы; в) следы, появившиеся в результате совершенных действий, в том числе — с использованием определенных предметов.

Наряду с основанием, следующей составляющей рассматриваемого процесса применения специальных мер административного пресечения является **порядок их применения**, который для всех мер является практически одинаковым и включает три стадии (этапа): предварительную (до применения), текущую (само применение) и последующую (после применения).

На ***первой стадии*** (до применения) происходит определение наличия юридического основания, о котором мы говорили выше. Кроме того, на данной стадии закон требует, чтобы полицейский: а) сообщил лицам, в отношение которых он предполагает применять специальные меры административного пресечения, что он является сотрудником полиции; б) предупредил о своем намерении применить конкретную меру воздействия в определенных целях и в) предоставил нарушителю возможность и время для выполнения своих законных требований. Какой-либо единственный способ предупреждения в законе не указан, что предоставляет сотруднику полиции право предупреждать о последующем применении специальных мер административного принуждения любым образом. Вместе с тем, обязательное требование об упомянутом предупреждении законодатель сформулировал с некоторой оговоркой, а именно — сотрудник полиции имеет право не предупреждать о своем намерении применить физическую силу, специальные средства или огнестрельное оружие, если промедление в их применении создает непосредственную угрозу жизни и здоровью гражданина или сотрудника полиции либо может повлечь иные тяжкие последствия[7].

Вторая стадия непосредственно связана с действиями по пресечению противоправного поведения, где полицейский, во-первых, должен учитывать: создавшуюся обстановку, характер и степень опасности действий лиц, в отношении которых применяются физическая сила, специальные средства или огнестрельное оружие, характер и силу оказываемого ими сопротивления. Во-вторых, сотрудник полиции в рамках всей второй стадии, должен учитывать одно из ключевых требований закона — стремиться к минимизации причиняемого вреда, что продиктовано гуманистической основой деятельности полиции. При этом важно понимать необходимость последующего обоснования своих действий, чтобы доказать наличие такого стремления и объяснить почему, например было нанесено именно 3 удара, а не один, и так далее.

Заметим, что служебные занятия по огневой и физической подготовке в органах внутренних дел направлены как раз на выработку тех навыков, которые позволяют обеспечить успешное пресечение с учетом стремления к минимизации вреда.

Однако, полагаем, все же не лишним будет обратить внимание на то серьезное обстоятельство, что закон указывает на требование именно **«стремиться»**[8] к минимизации ущерба, а не на обязательность его минимизации. В этой связи сотруднику полиции

следует сконцентрировать свое внимание на том, каким образом он **«стремился»** к тому, чтобы выполнить предписание нормативного правового акта.

Вторая стадия заканчивается в тот момент, когда противоправные действия прекращены. Достаточность меры пресечения — это еще одно из обязательных условий законности правоприменения. Не редки случаи, когда сотрудники полиции обоснованно применяя огнестрельное оружие или специальные средства, своевременно не останавливаются, чем нарушают законодательно предусмотренные пределы административно-правового пресечения, и, как следствие, несут за это справедливую ответственность.

Третью стадию, обусловленную наступившими последствиями, уместно представить в виде двух последовательных этапов: первоначальные действия и этап процессуальной фиксации (документирования).

На первоначальном этапе сотрудник полиции, во-первых, обязан оказать первую помощь пострадавшим, а также принять меры по предоставлению им медицинской помощи в возможно короткий срок; во-вторых, о каждом случае применения специальных средств или огнестрельного оружия сотрудник полиции обязан сообщить непосредственному начальнику либо руководителю ближайшего территориального органа или подразделения полиции.

Обращаем внимание на то, что обязательность подобного сообщения о применении физической силы, закон детерминирует дополнительным условием в виде причинения вреда здоровью гражданина или материального ущерба гражданину либо организации. Таким образом, если в результате применения физической силы физический либо материальный вред отсутствуют, то обязанность сообщать непосредственному начальнику либо руководителю ближайшего территориального органа или подразделения полиции о применении данной специальной меры административного принуждения перед сотрудником полиции не возникает. Подобное, как свидетельствуют результаты исследования, создают у полицейских иллюзию вседозволенности и бесконтрольности в применении физической силы, тем более, что закон не связывает ее применение с какими-то конкретными формами (действиями, приемами) и объектами (одушевленными, не одушевленными).

Определенные обязательства в связи с применением сотрудником полиции специальных мер административного пресечения, причинившим гражданину ранение либо смерть, возникают у их руководителей, которые в течение 24 часов уведомляют прокурора о происшедшем. Они также в возможно короткий срок, но не более 24 часов, уведомляют близких родственников или близких лиц гражданина о причинении ему телесных повреждений в рассматриваемых обстоятельствах.

В-третьих, сотруднику необходимо помнить о собственной личной безопасности, о сохранности вверенных ему специальных средств и огнестрельного оружия.

Этап процессуальной фиксации (документирования) необходим для принятия последующего решения о правомерности реализации сотрудником полиции специальных мер административного пресечения.

На данном этапе, сотруднику на месте следует позаботиться о доказательствах правомерности своего поведения в рамках применения специальных мер пресечения (установить свидетелей, зафиксировать обстановку с помощью фото- или видеосъемки, определить свое место и расстояние до нарушителя (нарушителей), обеспечить сохранность следов нападения, сопротивления, используемых орудий, предметов и т.д.). Кроме того, сотрудник полиции, в случаях, указанных выше, в 24-х часовой срок обязан сообщить все известные ему обстоятельства применения им специальных мер административно-правового пресечения в форме рапорта.

С учетом изложенного, в целях усиления контроля за соблюдением сотрудниками полиции требований действующего законодательства, регулирующего применение специальных мер административного пресечения и повышения ответственности сотрудников полиции, осуществляющих применение указанных мер принуждения, считаем целесообразным изменить часть 8 статьи 19 Федерального закона «О полиции», исключив из нее в качестве обязательного условия информирования о факте применения физической силы наступление последствий в виде «причинения вреда здоровью гражданина или причинения материального ущерба гражданину либо организации», изложив ее в следующей редакции:

«8. О каждом случае применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия сотрудник полиции обязан сообщить непосредственному начальнику либо руководителю ближайшего территориального органа или подразделения полиции и в течение 24 часов с момента их применения представить соответствующий рапорт.»

Третья составляющая рассматриваемого нами процесса — это **правила применения специальных мер пресечения**, под которыми мы понимаем предусмотренные Федеральным законом «О полиции» ограничения и запреты, касающиеся применения указанных мер.

Проведенные исследования свидетельствуют, что набор таких ограничений и запретов легче запомнить и проще воспроизвести, если рассматривать их применительно к конкретным видам мер пресечения.

Относительно физической силы такие запреты и ограничения Федеральным законом «О полиции» не предусмотрены вообще.

В случае же применения специальных средств и огнестрельного оружия эти запреты имеют схожее содержание, когда речь идет об общих правилах так как они связаны с теми лицами, в отношении которых специальные меры применять нельзя. К таким лицам Федеральный закон «О полиции» относит: а) относительно специальных средств: женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и малолетних (до 14 лет); б) относительно огнестрельного оружия: женщин, лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних (до 18 лет).

Вместе с запретами законодатель нормативно закрепил и исключения из названных правил, если указанные лица: а) оказывают вооруженное сопротивление (для огнестрельного оружия и специальных средств); б) совершают групповое или вооруженное нападение, угрожающее жизни, здоровью граждан или полицейского (для огнестрельного оружия); в) совершают групповое или ***иное*** нападение, угрожающее жизни, здоровью граждан или полицейского (для специальных средств)[9]. На наш взгляд, использованный законодателем прием изложения исключения из общих правил применения специальных средств является неудачным, так как включение в разряд исключительных случаев наличия со стороны указанных лиц ***иного*** нападения, угрожающего жизни, здоровью граждан или полицейского, фактически предполагает возможность совершения ***любого нападения*** подобной целевой направленности. В данном случае дополнительное упоминание группового нападения является излишним, усложняющим и без того непростой для восприятия текст закона.

Относительно конкретных правил применения отдельных видов специальных средств и остальных правил применения огнестрельного оружия, как показало проведенное нами исследование, у сотрудников полиции сложностей и неясностей нет. Со стороны ученых-административистов состояние правового регулирования данных вопросов также нарекания не вызывает.

Таким образом, полагаем, что предложенный алгоритм понимания процесса применения специальных мер административного пресечения будет способствовать систематизации знаний и навыков сотрудников полиции в этой сфере профессиональной деятельности.

---

[1] См.: *Куракин А.В., Тюрин В.А.* Меры административного пресечения // Юрист. 2001. № 10. С. 34.

[2] См.: *Куракин А.В., Тюрин В.А.* Меры административного пресечения // Юрист. 2001. № 10. С. 34.

[3] В отношение несовершеннолетних законодатель допускает дополнительное регулирование данных вопросов, предусматривая специальные запреты и ограничения для правоприменителей. См.: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

[4] Традиционно под данной категорией мер понимается применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия.

[5] Именно так оценили качество указанного законодательства 57% опрошенных респондентов из различных подразделений полиции, участвующих в противодействии правонарушениям несовершеннолетних.

[6] Анкетирование сотрудников полиции показало, что подавляющее большинство из них (более 90%) во время дачи объяснений относительно обстоятельств, послуживших основанием применения специальных мер административного пресечения, ограничиваются лишь законодательными формулировками, затрудняясь выделить в поведении нарушителя необходимые сущностные признаки и изложить их письменно.

[7] В данном случае необходимо ориентироваться на положения уголовного законодательства России и судебную практику Верховного Суда Российской Федерации.

[8] 87% опрошенных сотрудников полиции на данную важную деталь не обращали внимания.

[9] Для детальной характеристики указанных категорий следует обратиться к положениям уголовного законодательства России и судебной практике Верховного Суда Российской Федерации.

УДК: 342.951
ББК: 67.401.061.2

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН С ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ

НАВРУЗ ДУСТМУРОДОВИЧ ВАЛИЕВ,
адъюнкт Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: nav-0188@mail.ru
Научная специальность 12.00.14 — административное право, административный процесс
Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент ***Г.Н. Суслова***
Рецензент: кандидат юридических наук, доцент ***В.В. Кардашевский***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются вопросы взаимодействия органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями.

Ключевые слова: органы внутренних дел, общественные объединения, формы взаимодействия.

Abstract. Questions of interaction of law-enforcement bodies of the Republic of Tajikistan with public associations are considered.

Keywords: law-enforcement bodies, public associations, forms of.

При всех формах государственного управления издревле существовали отдельные государственно-правовые институты, в чью компетенцию входил контроль и обеспечение порядка в обществе. Органы правопорядка и, в первую очередь, внутренних дел, играли и будут играть весьма важную роль в жизни любого государства [4]. В первые десятилетия XXI века органы внутренних дел Республики Таджикистан приняли на себя все тяготы и испытания, которые выпали на долю молодого государства. Тысячи таджикистанцев, в том числе сотрудников органов внутренних дел, посвятили себя нелегкому делу защиты законности и правопорядка, прошли суровую школу испытаний, проявляя настоящее мужество, патриотизм и преданность служебному и гражданскому долгу [4].

Резкая перемена системы управления государством создавала затруднения и для органов внутренних дел. Девяностые годы прошлого века в стране выявили серьезные недостатки в деятельности органов внутренних дел, в том числе в сфере организации обеспечения общественного порядка и оперативно-служебной деятельности. Основная проблема, которая ограничивала возможности органов внутренних дел, в выполнении возложенных на них обязанностей — недостаток сотрудников-профессионалов с одной стороны, отсутствие достаточной нормативной базы для осуществления возложенных на органы внутренних дел задач — с другой. Как отмечает Назаров Н.Дж, подразделения милиции… оказались не готовыми к решительным действиям, не имели конкретных и четких задач, система управления силами и средствами не была отработана, слабо проводилась работа по выявлению, документированию активных участников и организаторов беспорядков, изъятию оружия, поступающего в республику из Афганистана, Ирана, Пакистана и других стран [2].

Сегодня Республика Таджикистан — это суверенное демократическое светское и унитарное государство, в котором зарегистрировано более 2 602 общественных объединений, в том числе представительств 191 зарубежных и международных организаций [6]. Общественные объединения в современном Таджикистане являются развивающим политико-правовым институтом, начинающим выполнять посредническую функцию между гражданским обществом и публичной властью по обеспечению и защити прав и свобод граждан. Такие организации, как «Фонд развития общества» содействует развитию гражданского общества путем повышения

уровня правосознания всех слоев населения путем внедрения программ по улучшению экономической и социальной жизни населения, миграции, профилактике ВИЧ, психического здоровья, организуют юридические консультации, помогают в развитии сельского хозяйства [7]. Общественная организация «Насл» оказывает консультативную помощь в планировании семьи, профилактике домашнего насилия и репродуктивного здоровья [8]. Общественная организация «Нур» ведет свою деятельностьх в сфере организация воскресной школы «Этики и морали» для детей; проводит культурно-просветительную работу в местах проживания трудовых мигрантов, в том числе среди 10—15 тысяч таджикских мигрантов, живущих и работающих в Москве и Московской области, а также ряде других регионов РФ [9]. Миссия организации «Молодежные Инициативы Развития» — способствовать сокращению уровня бедности и повышению качества жизни населения посредством вовлечения молодежи в процессы развития страны [10]. Другие общественные объединения также оказывают активное содействие органам государственной власти в различных областях жизни общества.

Органы внутренних дел Республики Таджикистан обеспечивают реализацию государственной политики в сфере внутренних дел и защиту интересов государство; прав, свобод и безопасности физических и юридических лиц, а также их имущества.

Сегодня общественные объединения в Республике Таджикистан являются одним из активных развивающихся политико-правовых институтов, начинающих выполнять посредническую функцию между государством в целом и его органами, в частности, по обеспечению защиты прав и свобод граждан. Становление общественных объединений в Республике Таджикистан происходит при их активном взаимодействии с органами государственной власти в сфере общественно-политической жизни. Перед ними стоят задачи, вытекающие из направления деятельности общественного объединения, во-первых, опираясь на соответствующие внутренние ресурсы и интересы, во-вторых — отвечающие потребностям общества. Эта двуединая задача дает возможность общественным объединениям включить свою деятельность в политическую систему, которая определяет как ее параметры, так и способы взаимодействия.

Министерство внутренних дел Республики Таджикистан в своей деятельности руководствуется Конституцией Республики Таджикистан, конституционными законами и законами Республики Таджикистан, совместными решениями Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан, актами Президента Республики Таджикистан и Правительства Республики Таджикистан, международными правовыми актами, признанными Республикой Таджикистан [3].

Правоохранительные органы сами по себе, в одиночку, не смогут справиться с задачей противодействия преступности и нарушений закона — отметил Президент Республики Таджикистан Эмомали Рахмон. С целью повышения эффективности борьбы с преступностью необходимо привлечь все общество, развивать новые формы сотрудничества [5]. В целях дальнейшего укрепления законности, улучшения социальной жизни граждан, правопорядка, обеспечения стабильности и спокойствия общества необходимо осуществлять решительную борьбу с преступностью в стране.

В этом направлении Правительством принята «Государственная программа борьбы с преступностью в Республике Таджикистан на период 2008—2015 гг.». Даная программа, начиная с рядового гражданина до верховного органа государства, взывает и обязывает выполнять свой конституционный долг перед государством и обществом. Основная цель — противостоять и вести борьбу с преступностью. Защита Родины, охрана интересов государства, укрепление его независимости, безопасности и оборонной мощи — священный долг гражданина [1]. Важная роль в том, чтобы мотивировать граждан помогать органам внутренних дел, принадлежит средствам массовой информации. В связи с этим перед органами внутренних дел стоит важная задача — развивать свою деятельность в этом сфере: разрабатывать новые направления взаимодействия, показывать реалии жизнедеятельности сотрудников милиции. Это можно осуществлять с помощью телевизионного вещания, а также печатных средств массовой информации, в том числе путем практических советов в газетах, отчетов с мест происшествий и т.п.

В настоящее время наиболее отчетливо проявилась и получила тенденцию к росту готовность милиции и общественных объединений взаимодействовать друг с другом в сфере борьбы с преступно-

стью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Важность и необходимость такого взаимодействия коренятся в том, что вызовы современного правового демократического государства и поступательно развивающегося общества обязывают власть и общественность находить пути к взаимопониманию и сотрудничеству.

Взаимодействия органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями осуществляет по следующим направлениям:

- участие в разработке и реализации программ, концепций инициатив граждан, планов по актуальным вопросам охраны правопорядка и деятельности органов внутренних дел;
- пропаганда правовых знаний, в числе в группах риска отдельных категорий населения;
- мониторинг и пресечение распространения информационных материалов, способствующих возникновению массовых беспорядков;
- содействия органом внутренних дел в охране правопорядка в общественных местах;
- осуществление контроля при проведения общественно-политических мероприятий (выборов, митингов и демонстраций);
- содействие в раскрытии и расследовании преступлений;
- широкомасштабное освещение борьбы с нарушениями правопорядка, информирование граждан о деятельности ОВД в данной сфере;
- профилактика экстремизма в молодежной среде, профилактика детской безнадзорности;
- правовое воспитание подрастающего поколения;
- изучение общественного мнения населения;
- организация непосредственной работы с населением по месту жительства через привлечение жителей к участию охрана правопорядка.

Таким образом, развитие партнерских отношений органов внутренних дел Республики Таджикистан и общества, создание эффективных, приспособленных к современным социальным условиям механизмов взаимодействия с общественными объединениями позволит решить, многие вопросы в деятельности охраны правопорядка и борьбы с преступностью.

Литература

1. Конституция Республики Таджикистан, принята 6 октября 1994 г. Статья 43.

2. *Назаров Н.Дж.* Организационно-правовые основы становления милиции Таджикистана (1917—2006 гг.) На соискании дисс.док. юрид. наук.

3. Положение о Министерство внутренних дел Республике Таджикистан: Утверждено постановлением Правительства Республики Таджикистан (от 28 декабря 2006 г. № 592).

4. *Розикзода А.Ш.* Становление милиции Таджикистана. Душанбе: «Ирфон», 2011. С. 3, 4.

5. Сборник выступлений и статей Президента Республики Таджикистан: «Борьба с преступностью — общенародное дело». Учебное пособие. МВД РТ, 2003. С. 55.

6. URL:http://rus.ozodi.org›content/ html:// (дата обращения 16.02.2016 г.).

7. URL:http://foundation-tj.ucoz.org. (дата обращения 19.02.2016 г.).

8. URL:http://gulruhsor.tj/. (дата обращения 19.02.2016 г.).

9. URL: http://www.migration.tj/. (дата обращения 19.02.2016 г.).

10. URL: http://tajikngo.tj/. (дата обращения 19.02.2016 г.).

References

1. The Constitution of the Republic of Tajikistan, adopted on 6 November 1994, Article 43.

2. *Nazarov N.J.* Organizational-legal bases of formation of the police of Tajikistan (1917—2006.) On competition, Diss.Doc. the faculty of law. Sciences.

3. The regulation on the Ministry of internal Affairs of the Republic of Tajikistan Approved by the decree of the Government of the Republic of Tajikistan from December 28, 2006, No. 592).

4. *Rozikzoda A.Sh.* the Formation of militia of Tajikistan. Dushanbe: «Irfon», 2011. C. 3, 4.

5. A collection of speeches and articles of the President of the Republic of Tajikistan: «the Fight against crime is a national matter.» Textbook. MIA RT, 2003. P. 55.

6. URL:http://rus.Rus. Ozodi.org"content/ html:// accessed 16.02.2016.

7. URL:http://foundation-tj.ucoz.org. Accessed 19.02.2016.

8. URL:http://gulruhsor.tj/. (Accessed 19.02.2016.

9. URL: http://www.migration.tj/. Accessed 19.02.2016.

10. URL: http://tajikngo.tj/. Accessed 19.02.2016.

УДК 34
ББК 67

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

АНДРЕЙ ВИКТОРОВИЧ ЕЛИСЕЕВ,
профессор кафедры подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка ВИПК МВД России,
кандидат юридических наук, доцент, подполковник полиции;
СЕРГЕЙ ИВАНОВИЧ АГАФОНОВ,
помощник начальника университета (по правовой работе) — начальник Правового отдела
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, подполковник полиции
Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрены проблемы информационного обеспечения взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями, особое внимание уделено эффективным формам совместной деятельности органов внутренних дел и граждан по охране правопорядка. Рассматриваются и проанализированы цели взаимодействия МВД России с общественными объединениями. Методологическую основу статьи составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись общефилософский, теоретический, общефилософские методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический), а также методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.). Основной вывод, который сделан по итогам исследования, состоит в том, что опыт взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями правоохранительной направленности свидетельствует, что непосредственное участие граждан в охране общественного порядка позволяет органам внутренних дел оперативно получать достоверную информацию о фактах готовящихся, совершаемых и совершенных преступлениях. Новизна статьи заключается в разработке целей и задач взаимодействия МВД России с общественными объединениями.

Ключевые слова: органы внутренних дел, полиция, общественные объединения правоохранительной направленности, информационное обеспечение, общественный порядок, внештатный сотрудник, добровольная народная дружина.

Abstract. Considers the problems of information support of interaction of internal Affairs bodies with public associations, special attention is given to effective forms of joint activity of internal Affairs bodies and citizens on law enforcement. Reviewed and analyzed the interoperability goals of the MIA of Russia on public associations. The methodological basis of the article formed by the current achievements of the theory of knowledge. In the process of the study were used General philosophical, theoretical, General philosophical methods (dialectics, systemic method, analysis, synthesis, analogy, deduction, observation, modeling), traditionally legal methods (formal logical), and the methods used in specific sociological studies (statistical, expert evaluation, etc.). The main conclusion that emerged from the research is that the experience of interaction of internal Affairs bodies with public associations of law enforcement focus shows that the direct participation of citizens in public order protection allows the police to promptly obtain accurate information about the facts of the committed and the committed crimes. Novelty of article consists in development of the goals and objectives of cooperation of the MIA of Russia on public associations.

Keywords: internal Affairs bodies, police, public associations of law enforcement focus, information security, public order, freelance, voluntary people's Druzhina.

Развитие конструктивного сотрудничества с общественными формированиями в сфере обеспечения правопорядка и общественной безопасности рассматривается политическим руководством страны, Министерством внутренних дел Российской Федерации в качестве стратегической задачи

в укреплении российской государственности, от решения которой во многом зависит ускорение процесса формирования общественных институтов. Общественность, гражданские институты являются важнейшим ресурсом, позволяющим обеспечить последовательное и заинтересованное противодействие организованной преступности и коррупции, терроризму и экстремизму, наркоэкспансии и незаконной миграции. С активизацией деятельности общественных объединений в сфере правопорядка связывается решение задач укрепления духовно-нравственных ценностей и правовой культуры, создания атмосферы непримиримости граждан к преступности, нарушению их законных прав и свобод, предупреждения распространения преступной идеологии среди граждан, усиления профилактики безнадзорности несовершеннолетних.

Следует отметить, что руководством МВД России в последние годы предпринимались активные усилия по переводу взаимодействия с общественными объединениями из области диалога в область выработки, принятия и реализации конкретных решений по укреплению правопорядка и общественной безопасности на федеральном, региональном и местном уровнях организации государственной власти. В настоящее время существует и развивается много эффективных организационно-правовых форм совместной деятельности органов внутренних дел и граждан по охране правопорядка: добровольные и казачьи дружины, внештатное сотрудничество и иные формы взаимодействия. Данные формирования насчитывают тысячи человек, что позволяет им помогать органам внутренних дел раскрывать десятки тысячи преступлений, выявлять сотни тысяч административных правонарушений.

Важным шагом в этом направлении было принятие Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»[1], в котором, в частности регламентируются вопросы взаимодействия народных дружин с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами.

Важнейшей составляющей взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями является информационное обеспечение, позволяющее осуществлять оперативное получение необходимых количественных и качественных сведений о проблемах в сфере обеспечения правопорядка и общественной безопасности, их обмен между заинтересованными сторонами, а также выработку необходимых решений по совершенствованию форм и методов правоохранительной деятельности, стимулированию общественных инициатив в правоохранительной сфере.

Руководством МВД России за последние годы проработан и реализуется целый комплекс организационно-правовых мер, направленных на совершенствование информационного обеспечения взаимодействия служб и подразделений ведомства с общественными формированиями.

Между тем, в области информационного обеспечения взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями наблюдаются и определенные проблемы, требующие своего теоретического и практического решения.

При этом следует иметь в виду и проблему готовности граждан к участию в совместной с полицией работе по поддержанию законности и охране общественного порядка, что реализуется в практической плоскости далеко не всегда успешно. В ряде случаев взаимодействие между органам внутренних дел и общественными объединениями отличается формализмом, а в деятельности специализированных подразделений сводится к механическому сбору информации о действующих общественных организациях; изучению их программ, уставов, особенностей работы.

Между тем, стратегической целью информационного обеспечения должно являться реальное содействие решению волнующих граждан проблем в правоохранительной сфере, создание благоприятных условий для «подключения» в нее гражданских инициатив. Это, в свою очередь, подразумевает разнообразие форм и методов информационной работы, совершенствование самого механизма информационного обеспечения. Важнейшим условием создания полноценного информационного обмена между органами внутренних дел и общественными объединениями должна стать информационная открытость самих органов внутренних дел.

В настоящее время существуют эффективные формы совместной деятельности органов внутренних дел и граждан по охране правопорядка:

добровольные и казачьи дружины, внештатное сотрудничество и иные формы деятельности.

Главными целями взаимодействия МВД России с общественными объединениями являются:

- создание эффективных механизмов взаимодействия с общественными объединениями, обеспечивающими успешное выполнение возложенных на органы внутренних дел задач;
- проведение в органах внутренних дел согласованной политики в области формирования у населения объективной оценки деятельности полиции и создание положительного образа сотрудника органов внутренних дел;
- распространение достоверной информации о деятельности органов внутренних дел, разъяснение государственной политики в сфере внутренних дел;
- повышение уровня взаимного доверия и партнерства между населением и органами внутренних дел.

Реализация поставленных целей осуществляется решением следующих задач:

- своевременным и объективным информированием граждан о государственной политике в сфере внутренних дел, а также о предпринимаемых МВД России мерах по повышению эффективности борьбы с преступностью;
- созданием адаптированного к современным социальным условиям механизма взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями, деятельность которых направлена на формирование правосознания граждан, воспитание их активной жизненной позиции;
- разработкой критериев информационной открытости органов внутренних дел и дальнейшим их совершенствованием;
- разработкой комплекса мер как на федеральном, так и на региональном уровне по организации обратной связи, повышением взаимного доверия и партнерства между населением и органами внутренних дел через общественные объединения;
- участием в разработке организационно-правовых механизмов доступа граждан к открытой информации о деятельности МВД России;
- формированием открытых информационных ресурсов, повышением эффективности их применения;
- использованием возможностей сети государственных образовательных и научных учреждений в подготовке, переподготовке и повышении квалификации сотрудников пресс-служб, подразделений информации и общественных связей системы МВД России, осуществляющих взаимодействие со СМИ и общественными объединениями;
- воспитанием у населения активной гражданской позиции по оказанию содействия органам внутренних дел в раскрытии преступлений и правонарушений.

Формы взаимодействия с общественностью как внутри системы, так и за ее пределами могут быть самыми разнообразными. Прежде всего необходимо помнить, что взаимодействие как управленческая функция зависит от тех целей и задач, которые ставят перед собой социальные системы.

В нашей стране накоплен достаточно большой опыт взаимодействия органов внутренних дел и общественности. Однако возникают все новые и новые проблемы, требующие совместного разрешения, а именно:

1. Взаимодействие с различными конфессиями по предотвращению межнациональных конфликтов.
2. Взаимодействие с различными конфессиями по предотвращению межнациональных конфликтов.
3. Профилактика уличной преступности и роль ДНД.
4. Взаимодействие органов внутренних дели различных политических образований в регионе по обеспечению общественного порядка.
5. Информационное обеспечение — одна из форм взаимодействия МВД России с общественностью.
6. Роль общественности в улучшении социальных условий сотрудников органов внутренних дел.
7. Проблемы кадрового «дефицита» и роль общественности в его уменьшении.
8. Общественные организации в органах внутренних дел. Опыт работы по направлениям: административное, социальное, культурно-массовое, физкультурно-спортивное, клубное и др.

Условиями, необходимыми для установления тесного взаимодействия с общественными органи-

зациями как внутри органа внутренних дел, так и за его пределами, являются:

- определение сфер взаимодействия, проблем, возникающих в них, роли и места органа внутренних дел и общественности в их решении;
- определение целей и задач взаимодействия в этих сферах (областях, направлениях);
- принятие совместных решений по организации взаимодействия, определение форм, методов, средств и т.д.;
- официальное оформление этих решений (подготовка уставов, положений, решений, договоров и др.);
- подготовка совместных программ, планов работы по взаимодействию;
- совместная работа по реализации плановых мероприятий и участие в проведении внеплановых мероприятий (в случае изменения обстановки в регионе);
- контроль со стороны обеих заинтересованных сторон с анализом всей деятельности;
- широкое освещение результатов взаимодействия в СМИ, пропагандистская работа среди населения;
- постоянное совершенствование форм и методов совместной деятельности.

Участие населения придает подразделениям и службам органов внутренних дел дополнительные силы и возможности в борьбе с преступностью, формирует общественное мнение, которое позитивно влияет на изменение личности правонарушителей и укрепляет взгляды на состояние правопорядка законопослушной части населения. Отечественная история обеспечения правопорядка и опыт зарубежных стран красноречиво свидетельствуют, что эффективное решение задач охраны правопорядка и противодействия преступности невозможно без участия в этой работе общественности. И чем активней граждане и учреждаемые ими общественные институты оказывают содействие специально созданным профессиональным правоохранительным органам, чем разнообразней формы их участия, тем успешнее деятельность последних.

Сегодня стоит задача пробуждения в общественном сознании элементов наблюдательности, соседского присмотра и контроля, своевременного доведения информации до органов внутренних дел. Общественность должна оказывать помощь полиции в сборе сведений о притонах пьянства и наркомании, проституции, скупщиках краденного, лицах, незаконно хранящих оружие, взрывчатые вещества, иные запрещенные к обороту предметы, угонщиках автомашин, экстремистах и гражданах, вовлекающих несовершеннолетних в антиобщественную деятельность.

На различных исторических этапах формировалась система гласных, можно сказать, прозрачных отношений сторон в охране правопорядка. Были периоды, когда активность населения в обеспечении безопасности была чрезвычайно высока, что диктовалось требованиями сложившихся жизненных условий. Сегодня у правоохранительных органов и общественных объединений единая задача — создать широкие возможности для реализации стремлений граждан сформировать правовые условия их деятельности, связанной с обеспечением по большому счету национальной безопасности.

Опыт взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями правоохранительной направленности свидетельствует, что непосредственное участие граждан позволяет органам внутренних дел оперативно получать достоверную информацию о фактах готовящихся, совершаемых и совершенных преступлениях. Активное участие дружины в обеспечения правопорядка является примером «социального партнерства» между властью и населением, свидетельством доверия граждан к органам внутренних дел, поддержки принимаемых ими мер. Так, большинство дежурств дружинников проходят совместно с сотрудниками полиции, что позволяет последним увереннее действовать по пресечению правонарушений, имея надежную свидетельскую базу и не опасаясь необоснованных обвинений со стороны правонарушителей в нарушении законности и превышения полномочий. В конечном итоге участие общественности в охране общественного порядка является одной из форм гражданского контроля за деятельностью полиции.

Между тем, основной проблемой в развитии движения народных дружин, главным препятствием роста их рядов является отсутствие необходимых государственных гарантий его правовой и социальной защиты, что препятствует дальнейшему росту рядов народной дружины, повышению активности

участия населения в оказании содействия органам внутренних дел.

Другой важной проблемой является материально-техническое обеспечение народных дружин. К сожалению, ряд штабов дружин районов не располагают пригодными для работы помещениями, практически полностью отсутствуют средства оперативной радиосвязи, недостаточная обеспеченность средствами оргтехники, форменной одеждой. Не везде успешно решаются вопросы материального поощрения дружинников за активную работу, а ведь в составе дружин работают в основном представители не самых обеспеченных слоев населения: рабочие, студенты, пенсионеры, работники бюджетной сферы, научных учреждений оборонного комплекса и т.д.

Кроме того, в организации взаимодействия с общественными объединениями правоохранительной направленности имеются определенные сложности.

Прежде всего, необходимо отметить, что наибольшие результаты достигаются в тех районах, где руководителями местного самоуправления уделяется внимание созданию ДНД или аналогичных им организаций, вопросам материального стимулирования членов ДНД, их служебной деятельности и взаимодействия с органами внутренних дел. Отдельные руководители местных органов самоуправления не видят положительного эффекта от работы ДНД и других аналогичных объединений. Сотрудниками органов внутренних дел проводится разъяснительная работа по привлечению к охране общественного порядка и борьбе с преступностью граждан в составе народных дружин, положительный опыт работы общественных объединений правоохранительной направленности изучается и доводится до широкого круга депутатского корпуса и граждан. Однако руководители местного самоуправления подчас не желают рассматривать вопросы материального стимулирования граждан, несущих службу по охране общественного порядка, обеспечения дружинников средствами индивидуальной защиты и активной обороны, выделения помещений для организации работы штабов народной дружины и необходимого имущества, объясняя свое поведение отсутствием денежных средств в местных бюджетах. Отчасти это так, но преступность социальное зло, можно решить проблему можно только совместными комплексными мерами всех заинтересованных организаций и служб.

Литература

1. Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», Собрание законодательства РФ, 07.04.2014, № 14, ст. 1536.

2. *Овчинникова Л.И.* Правовые и организационные основы привлечения негосударственных субъектов правоохранительной направленности к охране общественного порядка. Дис... канд. юрид. наук. М.: Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России, 2008.

3. *Шкуркип С.И.* Админисфативно-правовой статус общественных объединений правоохранительной направленности в сфере охраны общественного порядка. Дис... канд. юрид. наук. М.: Академия управления МВД России, 2003.

4. *Жеребцов А.В.* Правоохранительные органы (история, теория, практика) // Вестник Уфимского юридического института МВД РФ 2005. № 1. С. 82.

References

1. The Federal law from April 2, 2014. No. 44-FZ «About participation of citizens in public order protection», Collection of legislation of the Russian Federation, 07.04.2014, no. 14, article 1536.

2. *Ovchinnikova L.I.* Legal and organizational framework for the involvement of non-state actors law enforcement to protect public order. Dis... kand. the faculty of law. Sciences. M.: all-Russian research Institute of MIA of Russia, 2008.

3. *Skurky S.I.* Administative legal status of public associations of law enforcement focus in the sphere of protection of public order. Dis... kand. the faculty of law. Sciences. M.: Academy of management of MIA of Russia, 2003.

4. *Stallions A.B.* law Enforcement (history, theory, practice // journal of Ufa law Institute of MIA of the Russian Federation 2005. No. 1. P. 82.

---

[1] Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», Собрание законодательства РФ, 07.04.2014, № 14, ст. 1536.

УДК 352 (47+57)
ББК 67.400.7 (2рос)

ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВА СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА ВЫЕЗД ЗА ПРЕДЕЛЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

БАТОР ЦЫДЕНДАМБАЕВИЧ ЖАЛСАНОВ,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: Zhalsanov@mail.ru
Научная специальность 12.00.14 — административное право, административный процесс
Рецензент: кандидат экономических наук ***О.В. Курбатова***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Ограничения на реализацию права сотрудников органов внутренних дел на выезд за пределы Российской Федерации должны быть закреплены в Федеральном законе «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российской Федерации», а также в Федеральном законе «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Ключевые слова: нормативный правовой акт, законодательство Российской Федерации, федеральный закон, нормотворчество.

Abstract. Limitations on the implementation of the rights of employees of internal Affairs bodies at the exit from the Russian Federation should be reflected in the Federal law «On the procedure for exit from the Russian Federation and entering the Russian Federation» and the Federal law «On service in bodies of internal Affairs of the Russian Federation and introducing amendments to certain legislative acts of the Russian Federation».

Keywords: normative legal act, The legislation of the Russian Federation, federal law, rule-making.

Устанавливаемые государственным принуждение ограничения прав и свобод сотрудников органов внутренних дел носят юридически объективный характер и выступают регулятором правоотношений в правоохранительной сфере.

Поскольку право на выезд за пределы государства являются неотчуждаемыми личными правами гражданина, то возникает необходимость определения пределов возможных ограничений такого права.

Определение основных прав, а тем более их ограничение возможно только на конституционном уровне. В частности, согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ ограничения основных прав и свобод могут вводиться только федеральным законом и в той мере в какой необходимо сохранить конституционно-значимые ценности.

Конституция Российской Федерации содержит следующие цели ограничения основных прав и свобод:

- недопустимость нарушения прав и свобод других лиц (ч. 3 ст. 17);
- защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч.3 ст. 55);
- обеспечение безопасности граждан и защиты конституционного строя (ч. 1 ст. 56).

Таким образом, Конституцией устанавливается исчерпывающий перечень конституционно-значимых ценностей, защита которых может оправдывать вводимые ограничения.

Если ограничения прав военнослужащих на свободу передвижения и выезда, обусловлены осо-

бенностями военной службы, и устанавливаются Федеральным законом «О статусе военнослужащих» и другими законодательными актами, то Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральный закон «О полиции» не устанавливают таких ограничений.

В то же время учитывая, что речь идет о личных неотчуждаемых правах гражданина Российской Федерации, необходимо сделать вывод о невозможности закрепления ограничений на уровне подзаконных нормативных правовых актов.

Анализ российского законодательства указывает на то, что возможной причиной ограничения прав сотрудника органов внутренних дел, на выезд за пределы государства может быть вопрос предотвращения разглашения государственной и служебной тайны.

В частности, право сотрудников органов внутренних дел на выезд за пределы Российской Федерации, может быть временно ограничено на основании п. 1 ст. 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Указанное ограничение может вводиться в связи с допуском сотрудника органов внутренних дел к сведениям отнесенным к государственной тайне в соответствии с Законом Российской Федерации «О государственной тайне», и если он заключил контракт, предполагающий временное ограничение права на выезд. При этом срок ограничения права на выезд не должен превышать в общей сложности пять лет, включая срок ограничения, установленный контрактом, со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями.

Вышеупомянутое ограничение на первый взгляд, соответствует Конституции Российской Федерации и международным стандартам ограничения прав человека, так как они направлены на обеспечение охраны государственной безопасности.

Однако, в тоже время, согласно ст. 10 п. XV заключения Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 25 января 1996 г. № 193 по заявке России на вступление в Совет Европы, Российская Федерация обязалась «немедленно прекратить практику ограничений на зарубежные поездки лиц, владеющих государственными секретами…». Из чего следует, что с принятыми Российской Федерацией обязательствами указанное ограничение не должно налагаться на данную категорию лиц, а федеральное законодательство должно быть приведено в соответствие.

В то же время, вопрос ограничения выезда сотрудников органов внутренних дел, можно рассматривать через призму политических процессов и явлений, происходящих в мире.

Так, в связи с участием Российской Федерации в сирийском конфликте, существенно возросла угроза для граждан Российской Федерации со стороны международных террористических организаций.

Исходя из этого, возможно предположить, что государство ограничивая право на выезд, заботиться о жизни и здоровье граждан. Указанный фактор может служить основанием для введения временных запретов для посещения стран с потенциальной террористической угрозой.

Единственным верным решением императивного ограничения права на выезд сотрудник органов внутренних дел за пределы Российской Федерации, может быть закрепление такого ограничения в Федеральном законе «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Литература

1. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства Российской Федерации, 19.08.1996, № 34, ст. 4029.

2. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 05.12.2011, № 49 (ч. 1), ст. 7020.

3. Заключение № 193 (1996) Парламентской ассамблеи Совета Европы «По заявке России на вступление в Совет Европы» (Принято в г. Страсбурге 25.01.1996).

4. *Жалсанов Б.Ц.* Право сотрудников органов внутренних дел на выезд за пределы Российской Федерации. М., Вестник Московского университета МВД России. № 2, 2016 г.

5. *Ковшевацкий В.И.* Гарантии обеспечения прав граждан при оказании принудительной помощи // Вестник Московского университета МВД России. № 12, 2013 г.

References

1. Federal law of 15 August 1996 № 114-FZ «On the procedure for exit from Russian Federation and entry into the Russian Federation» // collected legislation of the Russian Federation, 19.08.1996, No. 34, Art. 4029.

2. Federal law of November 30, 2011. No. 342-FZ «On service in bodies of internal Affairs of the Russian Federation and amendments to certain legislative acts of the Russian Federation» // collected legislation of the Russian Federation, 05.12.2011, № 49 (part 1), art. 7020.

3. The opinion No. 193 (1996) of the parliamentary Assembly of the Council of Europe «On Russia's request for membership in the Council of Europe» (Adopted in Strasbourg, 25.01.1996).

4. *Galsanov B.C.* the Right of employees of bodies of internal Affairs on travel outside the Russian Federation. M., Vestnik of the Moscow University of the MIA of Russia. No. 2, 2016.

5. *Koussevitzky V.I.* Guarantee of the rights of citizens in the provision of compulsory assistance // Vestnik of the Moscow University of the MIA of Russia. No. 12, 2013.

УДК 342.951
ББК 67.401.041

РЕЖИМ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

СЕРГЕЙ МИХАЙЛОВИЧ ЗЫРЯНОВ,
профессор кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
доктор юридических наук, профессор
E-mail: zyryanov.s@gmail.com

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс
Рецензент: кандидат юридических наук ***Г.Х. Хадисов***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Вопросы обеспечения общественной безопасности, несмотря на множество исследований на эту тему, не утрачивают своей актуальности. Более того, в специальной литературе так и не сложилось единого мнения о содержании категорий «общественная безопасность», «общественный порядок», «режим общественной безопасности». В статье рассматриваются проблемные вопросы, связанные с нормативным правовым регулированием деятельности по обеспечению общественной безопасности, посредством установления и поддержания специального административно-правового режима, содержанием которого являются запреты, ограничения и обязанности, составляющие обязательные требования в области общественного порядка, а также в смежных областях, таких как дорожное движение, транспорт иных видов, опасные производственные и энергетические объекты и т.д. Обязательные требования режима общественной безопасности обеспечиваются специфическим кругом субъектов, включающим федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные осуществлять разрешительные, контрольно-надзорные функции, применять меры административного принуждения по отношению к гражданам и юридическим лицам. Кроме того, к числу субъектов обеспечения общественной безопасности относятся народные дружины и общественные формирования правоохранительной направленности.

Ключевые слова: общественный порядок, общественная безопасность, административно-правовой режим, органы внутренних дел, полиция, народная дружина.

Abstract. Questions of public safety, despite numerous studies on this topic, do not lose their relevance. Moreover, in the literature and did not have a common view about the content of the categories of «public safety», «public order», «public security» mode. This article discusses issues related to the legal regulation of public security, through the establishment and maintenance of special administrative-legal regime which are prohibitions, restrictions and obligations that make up the mandatory requirements in the field of public order, as well as in related areas such as traffic, transportation of hazardous industrial and energy facilities and so forth mandatory requirements for public security regime provided a specific range of actors that includes federal executive bodies, authorized, implemented.

Keywords: public order, public safety, administrative law regime, internal affairs bodies, police, community alert.

Раскрытие особенностей режима общественной безопасности требует проведения предварительного анализа относительных категорий «общественная безопасность», «общественный порядок», «общественное место» и их соотношения и взаимосвязи.

Более или менее определенным из приведенного категориального ряда является понятие «безопасность», которое в Законе Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности»[1], действовавшем до конца 2010 г.[2], раскрывалось как состояние защищенности личности, общества и государства от разного рода угроз. В действующем Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» определение безопасности отсутствует, но оно воспроизведено в Стратегии национальной безопасности[3], где «безопасность» и «национальная безопасность» используются как синонимы.

Такое понимание безопасности как состояния защищенности представляется правильным, поскольку безопасность прежде всего соотносится с противоположностью — опасностью, возникающей вследствие или в связи с появлением каких-либо угроз охраняемым ценностям — жизни и здоровью людей, окружающей среде, имуществу, общественному согласию, суверенитету и территориальной целостности, дееспособности государства. Такие угрозы довольно полно указаны в Стратегии национальной безопасности.

Также — как состояние защищенности — определяется общественная безопасность в утвержденной Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации[4].

Вместе с тем, в научных работах безопасность нередко определяется как система общественных отношений или правоотношений.

Так, М.И. Еропкин относил к общественной безопасности общественные отношения, связанные с соблюдением правил борьбы с пожарами, наводнениями, эпидемиями и другими стихийными бедствиями; правил, обеспечивающих безопасность движения транспорта и пешеходов; правил производства строительных и ремонтных работ в общественных местах и т.п.[5]. Буквальное толкование данного определения приводит к выводу о том, что ученый имел в виду контрольно-надзорные отношения с участием органов пожарного надзора, Госавтоинспекции и других субъектов обеспечения общественной безопасности.

Б.П. Кондрашов предлагает понимать под общественной безопасностью систему общественных отношений, урегулированных правовыми нормами в целях обеспечения безопасности личности, общественного спокойствия, благоприятных условий для труда и отдыха граждан, нормальной деятельности государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций, от угрозы, исходящей от преступных и иных противоправных деяний, нарушения порядка пользования источниками повышенной опасности, предметами и веществами, изъятыми из гражданского оборота, явлений негативного техногенного и природного характера, а также других особых обстоятельств[6]. В то же время, в общественной безопасности ученый выделяет материальное, волевое и правовое содержание[7].

Анализ авторских позиций показывает, что в таких случаях под безопасностью понимается скорее деятельность по обеспечению безопасности, нежели собственно безопасность, что, конечно же, ни в малейшей степени не способствует пониманию сущности общественной безопасности.

Вместе с тем, в литературе встречаются примеры толкования понятия «безопасность» в соответствии с нормативным. А.А. Варгузова рассматривает общественную безопасность как состояние защищенности личности и общества от самых разнообразных угроз[8], А.М. Воронов — как состояние защищенности урегулированных нормами права и морали общественных отношений[9]. А.И. Поздняков совершенно правильно отмечает, что понимание безопасности как состояния защищенности обладает универсальностью[10].

Представляется, что определение безопасности как состояния является единственно правильным. Безопасность — качественная характеристика. Согласиться с мнением о том, что безопасность — это совокупность или система правоотношений или общественных отношений невозможно хотя бы потому, что безопасность предполагает наличие условий для нормальной жизнедеятельности, для возникновения, развития и прекращения желаемых и допустимых общественных отношений. Общественные отношения не могут создавать условия сами для себя. Отношения возникают в ходе осуществления деятельности по обеспечению безопасности.

В отличие от безопасности термин «порядок» и образованные с его использованием сочетания, например, «общественный порядок» в законодательстве не определяются никак. В то же время, в специальной литературе под «общественным порядком» предлагается понимать также систему общественных отношений, урегулированных социальными нормами различной природы, либо систему правоотношений.

Как следствие возникает вопрос о соотношении безопасности и порядка, который, исходя из того, что оба понятия раскрываются через систему отношений, решается двумя путями. Первому варианту соответствует представление о том, что общественный порядок и [общественная] безопасность — самостоятельные категории. По второму варианту одно объявляется частью другого.

Те ученые, которые описывают общественную безопасность через общественные отношения, сопоставляют ее с общественным порядком как часть и целое. Так, М.И. Еропкин считал, что общественная безопасность является составной частью общественного порядка[11].

Рассматривая соотношение общественной безопасности и общественного порядка, Б.П. Кондрашов, в свою очередь, исходит из «узкого» понимания общественного порядка как системы урегулированных социальными нормами общественных отношений, складывающихся в определенной сфере жизнедеятельности, ограниченной общественными местами, в процессе общения людей[12]. Таким образом, общественный порядок и общественная безопасность, по мнению Б.П. Кондрашова, не связаны и представляют собой системы общественных отношений. Отличия заключаются в том, что общественная безопасность образуется правоотношениями, а общественный порядок — социальными отношениями. Кроме того, общественный порядок связывается с общественными местами и с общением людей, а общественная безопасность не имеет территориальных границ и не связана с общением, а определяется через цель — безопасность личности, общественное спокойствие. Взаимосвязь общественного порядка и общественной безопасности Б.П. Кондрашов видит в том, что укрепление общественного порядка способствует повышению общественной безопасности[13]. Не ясно только, как автор полагает возможным укреплять систему общественных отношений.

И.И. Веремеенко писал, что общественный порядок как явление и как юридическая категория представляет собой сложную систему различных отношений, тесно смыкающихся и переплетающихся с системами других общественных отношений[14]. Это ошибочное мнение в части соотношения категорий «порядок» и «отношения». Синонимом порядку является понятие «режим», а отношения, общественные отношения представляются категориями иного категориального ряда. Вместе с тем, рассмотрение правоотношения как идеальной модели общественного отношения или как упорядоченного общественного отношения позволяет увязать порядок с правоотношениями, поскольку порядок, собственно, и представляет собой модель развития общественных отношений, которые, несмотря на наличие установленного порядка, могут существенно от него отличаться. В то же время каждое правоотношение можно рассматривать как порядок существования (возникновения, изменения, прекра-

щения) общественного отношения, как микрорежим для элементарного общественного отношения. Но правоотношение — это абстрактное отношение. С такой точки зрения общественный порядок как правовая категория представляется системой правоотношений, вероятно однородных, имеющих общий родовой объект — безопасность, определяемый через признак «общественный».

Можно согласиться с тем, что суть отношений, образующих общественный порядок, оказывается одна и та же — безопасность либо общественная, либо личная[15]. Возвращаясь к сформулированным выше представлениям о соотношении категорий «порядок», «правоотношение», «общественное отношение», получаем возможность определить родовой объект системы правоотношений, образующих общественный порядок, как общественную безопасность.

Отметим здесь, что общественную безопасность, как правило, не отделяют от личной безопасности, критериев такого разделения в теории не выработано. Вместе с тем, в законодательстве можно встретить примеры употребления данных терминов как равнозначных, например, в ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее — Федеральный закон «О полиции»)[16] устанавливается обязанность полиции «устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности».

Но общественная безопасность как родовой объект правоотношений, образующих общественный порядок, имеет тенденцию к слиянию с национальной безопасностью и неразрывно связывается с иными видами безопасности, такими как пожарная безопасность, безопасность дорожного движения, ядерная безопасность, безопасность опасных производственных объектов, транспортной безопасностью и др.

Рассмотрение безопасности как состояния, что соответствует пониманию безопасности в нормативных правовых актах и других официальных документах, позволяет иначе взглянуть на вопрос о соотношении безопасности и порядка. Тем более что для термина «порядок» известен синоним — «режим». Во всех известных дефинициях понятия «режим» оно раскрывается через понятие «порядок» или как совокупность правил[17].

Таким образом, порядок применительно к общественной безопасности и является режимом общественной безопасности.

Наибольшую сложность в исследовании проблем, связанных с общественной безопасностью и общественным порядком, представляет раскрытие сущности определения «общественный». В теории единства мнений на сей счет не сложилось, а в законодательстве ответа на этот вопрос нет.

Говоря об общественном порядке и об общественной безопасности, некоторые ученые предлагают рассматривать общество в самом широком смысле, что требует отнесения к угрозам общественной безопасности всего, что угрожает отдельному человеку — члену общества, отдельным группам людей или всем жителям (гражданам) государства, а также государству, ведь военные угрозы территориальной целостности государства действительно прямо угрожают жизни, здоровью и имуществу граждан этого государства. Однако в таком случае общественная безопасность охватывает все виды безопасности и отождествляется с национальной безопасностью.

Другая крайняя позиция основывается на понятии «общественное место». В соответствии с ней общественный порядок — это порядок, действующий только в общественных местах. Соответственно, общественная безопасность в таком представлении надо понимать как состояние защищенности граждан, находящихся в общественных местах. Данная позиция корреспондировала в свое время структуре органов внутренних дел, в которых существовало разграничение предметной компетенции милиции общественной безопасности и криминальной милиции. Современная структура полиции такого деления не предусматривает.

К сожалению, даже такое ограничение сферы действия общественного порядка остается в значительной степени относительным, поскольку оказывается невозможным точно определить, что входит в общественные места, а что не входит.

Применительно к категории «общественное место» определение «общественный» содержит в себе два признака: 1) территориальный и 2) сущностный.

Территориально к общественным местам относятся какие-то места, в которых возможно присутствие граждан, например, улицы, площади, парки,

скверы, магазины, торговые центры, театры, кинотеатры, вокзалы, аэропорты и т.д.

Сущностно к общественным местам относятся места, в которых граждане удовлетворяют свои жизненные потребности[18].

Относительность категории «общественное место» проявляется в законодательных актах указанием на оба признака общественного места, что не способствует ясности и определенности. Фактически поиск ответа на вопрос: произошло ли то или иное событие в общественном месте или вне общественного места, отдан на откуп правоприменителю, который в каждом конкретном случае самостоятельно решает, применять к этому случаю правила режима общественной безопасности (правила общественного порядка) или нет.

Указания на общественную безопасность и на общественный порядок имеются в УК РФ и в законодательстве об административных правонарушениях, где общественный порядок и общественная безопасность объявляются в качестве защищаемых законодательством ценностей. Кроме того, общественный порядок и общественная безопасность представляются в качестве родовых объектов преступлений и административных правонарушений.

С другой стороны общественная безопасность, как справедливо отмечается в Концепции общественной безопасности и в научных работах, зависит не только от того, что и как происходит в общественных местах[19]. Это означает, что общественная безопасность обеспечивается различными правовыми режимами — безопасности дорожного движения, транспортной, пожарной, промышленной, атомной и других видов безопасности.

Анализ положений законодательных актов, к сожалению, также не приближает нас к решению задачи. Вследствие этого приходится признать, что абсолютной определенности о сфере действия режима общественной безопасности достичь невозможно. Условно можно принять, что режим общественной безопасности является комплексным и образуется общественным порядком и элементами иных, смежных правовых режимов, которые в настоящей работе рассматриваются в качестве самостоятельных режимов.

Специфика общественного порядка как правового режима заключается в том, что он не устанавливается каким-либо одним нормативным правовым актом. Его источниками являются УК РФ, КоАП РФ и законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. При этом деяния, нарушающие требования общественного порядка, не в полной мере соответствуют легальным дефинициям преступления и административного правонарушения. Как известно, административным правонарушением признается деяние противоправное, виновное и наказуемое. Применительно к нарушениям общественного порядка признаки противоправности и наказуемости сливаются, поскольку не существует иного нормативного правового акта, устанавливающего правила поведения граждан в общественных местах. В результате требование вести себя прилично и уважительно к окружающим устанавливается путем запрета совершать действия, которые подлежат квалификации как мелкое хулиганство или хулиганство, появляться в общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем общественную нравственность и т.д.

В последнее время наметилась тенденция утверждения правил поведения в общественных местах нормативными правовыми актами. Так, если еще совсем не так давно правила относительно употребления в общественных местах алкогольных напитков и пива устанавливались соответствующей статьей КоАП РСФСР, а затем, КоАП РФ, то сейчас диспозиция нормы ст. 20.20 КоАП РФ изменена с простой описательной на ссылочную. Правила употребления алкогольной продукции в общественных местах установлены теперь ст. 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»[20].

Данные правила предусматривают возможность потребления (распития) алкогольной продукции, приобретенной в организациях, у крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей, признаваемых сельскохозяйственными товаропроизводителями, потребления (распития) пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, приобретенных у индивидуальных предпринимателей, при оказании этими организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и индивидуаль-

ными предпринимателями услуг общественного питания в местах оказания таких услуг.

Не допускается употребление алкогольной продукции в местах, где запрещается их розничная продажа, а также других общественных местах, в том числе во дворах, в подъездах, на лестницах, лестничных площадках, в лифтах жилых домов, на детских площадках, в зонах рекреационного назначения (в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом).

Региональные законы об административных правонарушениях к правилам общественного порядка относят различные запреты, как правило связанные с поведением граждан в общественных местах, например, приставание к гражданам, азартные игры, гадания и т.д.

Режим общественной безопасности характеризуется наделением полномочиями по обеспечению соблюдения установленных требований определенного круга субъектов, включающего негосударственных субъектов.

Основным субъектом обеспечения общественной безопасности является полиция, статус которой установлен Федеральным законом «О полиции».

В части обеспечения общественной безопасности полиция обязана принимать и регистрировать заявления и сообщения о преступлениях и административных правонарушениях, о происшествиях, осуществлять проверку соответствующих сведений, осуществлять оперативно-разыскную деятельность, принимать предусмотренные законом меры предупреждения, пресечения, устранять угрозы общественной безопасности, возбуждать уголовные дела и дела об административных правонарушениях, осуществлять производство по таким делам; обеспечивать общественную безопасность граждан и общественный порядок на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах и других общественных местах; обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок в местах проведения массовых мероприятий; осуществлять государственный контроль (надзор) за соблюдением обязательных требований в области обеспечения безопасности дорожного движения, оборота оружия, осуществления частной детективной и охранной деятельности; осуществлять контроль (надзор) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом запретов и ограничений; осуществлять доставление граждан, административное задержание, проводить досмотры, задерживать транспортные средства, изымать вещи и предметы, незаконно находящиеся у граждан и организаций, применять временный запрет деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и т.д.

Для осуществления обязанностей ст. 13 Федерального закона «О полиции» полиции предоставлены соответствующие права.

В последнее время активизировались негосударственные субъекты обеспечения общественной безопасности, получившие правовую основу в виде Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»[21]. В соответствии с данным Федеральным законом в охране общественного порядка вправе принимать участие народные дружины, иные общественные организации правоохранительной направленности, а также внештатные сотрудники полиции.

Обязательным условием участия граждан в охране общественного порядка теперь является регистрация общественной организации или народной дружины в соответствующем региональном реестре народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности в субъекте Российской Федерации, который уполномочено вести МВД России.

Участие граждан в охране общественного порядка предполагает информирование органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органов о правонарушениях и об угрозах общественному порядку; участие в мероприятиях по охране общественного порядка по приглашению органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органов; участие в охране общественного порядка при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий по приглашению их организаторов; участие в работе координационных, консультативных, экспертных

и совещательных органов (советов, комиссий) по вопросам охраны общественного порядка, создаваемых в органах внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органах, по их приглашению. В то же время, воспрепятствование осуществляемой на законном основании деятельности народного дружинника или внештатного сотрудника полиции в связи с их участием в охране общественного порядка либо невыполнение их законных требований о прекращении противоправных действий влечет административную ответственность на основании ст. 19.35 КоАП РФ.

Литература

1. Административное право Российской Федерации: курс лекций / Бочаров С.Н., Власенков В.В., Зырянов С.М., Лисицына Е.В., Малахова Н.В., Сизов И.Ю., Стащенко С.П., Хадисов Г.Х., Василенко Г.Н. М., 2013. Часть 1.
2. Административное право Российской Федерации: курс лекций / Под редакцией кандидата юридических наук, профессора С. Н. Бочарова. М., 2015. Часть 2.
3. *Алексеев С.С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989.
4. *Беляева Г.С.* Правовой режим: общетеоретическое исследование: Автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Курск, 2013.
5. *Варгузова А.А.* Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации: Дисс. … канд. юрид. наук. М., 2005
6. *Веремеенко И.И.* Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Часть 1. Предмет и понятие. М., ВНИИ МВД СССР, 1981.
7. *Воронов А.М.* Общественная безопасность: административные и информационно-правовые проблемы обеспечения: Дисс. … д-ра юрид. наук. М., 2005.
8. *Глебов И.Н.* Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы правового регулирования: Монография. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 1999.
9. *Еропкин М.И., Клюшниченко А.П.* К вопросу о характере противоправных действий, влекущих ответственность по ст. 1 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 года. // О мерах по усилению борьбы с нарушениями общественного порядка. М., 1967. С. 95—101.
10. *Еропкин М.И.* Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965.
11. *Кондрашов Б.П.* Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения: Дисс. … д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 18.
12. *Поздняков А.И.* Категория безопасности: сравнительный анализ различных подходов к определению // Национальная безопасность: научное и государственное управленческое содержание: Материалы Всероссийской научной конференции. 4 декабря 2009 г. Москва / Центр пробл. анал. и гос.-упр. проект. М.: Научный эксперт, 2010. С. 192—202.
13. *Рушайло В.Б.* Административно-правовые режимы. М., 2000.
14. *Серегин А.В.* Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. М., 1975.

References

1. Administrativnoe pravo Rossiyskoy Federatsii: kurs lektsiy / Bocharov S.N., Vlasenkov V.V., Zyiryanov S.M., Lisitsyina E.V., Malahova N.V., Sizov I.Yu., Staschenko S.P., Hadisov G.H., Vasilenko G.N. M., 2013. Chast 1.
2. Administrativnoe pravo Rossiyskoy Federatsii: kurs lektsiy / Pod redaktsiey kandidata yuridicheskih nauk, professora S. N. Bocharova. M., 2015. Chast 2.
3. *Alekseev S.S.* Obschie dozvoleniya i obschie zapretyi v sovetskom prave. M., 1989.
4. *Belyaeva G.S.* Pravovoy rezhim: obscheteoreticheskoe issledovanie: Avtoref. dis. … d-ra yurid. nauk. Kursk, 2013.
5. *Varguzova A.A.* Administrativno-pravovoe regulirovanie deyatelnosti organov vnutrennih del v sfere obespecheniya obschestvennoy bezopasnosti v Rossiyskoy Federatsii: Diss. … kand. yurid. nauk. M., 2005.
6. Veremeenko I.I. Mehanizm administrativno-pravovogo regulirovaniya v sfere ohranyi obschestvennogo poryadka. Chast 1. Predmet i ponyatie. M., VNII MVD SSSR, 1981.
7. *Voronov A.M.* Obschestvennaya bezopasnost: administrativnyie i informatsionno-pravovyie

problemyi obespecheniya: Diss. … d-ra yurid. nauk. M., 2005.

8. *Glebov I.N.* Natsionalnaya bezopasnost Rossiyskoy Federatsii: problemyi pravovogo regulirovaniya: Monografiya. SPb: Sankt-Peterburgskiy universitet MVD Rossii, 1999.

9. *Eropkin M.I., Klyushnichenko A.P.* K voprosu o haraktere protivopravnyih deystviy, vlekuschih otvetstvennost po st. 1 Ukaza Prezidiuma Verhovnogo Soveta SSSR ot 26 iyulya 1966 goda. // O merah po usileniyu borbyi s narusheniyami obschestvennogo poryadka. M., 1967. S. 95—101.

10. *Eropkin M.I.* Upravlenie v oblasti ohranyi obschestvennogo poryadka. M., 1965.

11. *Kondrashov B.P.* Obschestvennaya bezopasnost i administrativno-pravovyie sredstva ee obespecheniya: Diss. … d-ra yurid. nauk. M., 1998. S. 18.

12. *Pozdnyakov A.I.* Kategoriya bezopasnosti: sravnitelnyiy analiz razlichnyih podhodov k opredeleniyu // Natsionalnaya bezopasnost: nauchnoe i gosudarstvennoe upravlencheskoe soderzhanie: Materialyi Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii. 4 dekabrya 2009 g. Moskva / Tsentr probl. anal. i gos.-upr. proekt. M.: Nauchnyiy ekspert, 2010. S. 192—202.

13. *Rushaylo V.B.* Administrativno-pravovyie rezhimyi. M., 2000.

14. *Seregin A.V.* Sovetskiy obschestvennyiy poryadok i administrativno-pravovyie sredstva ego ukrepleniya. M., 1975.

---

[1] Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

[2] Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

[3] Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

[4] Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.

[5] *Еропкин М.И.* Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 24.

[6] *Кондрашов Б.П.* Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения: Дисс. … д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 18.

[7] Там же. С. 19—21.

[8] См., напр.: *Варгузова А.А.* Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации: Дисс. … канд. юрид. наук. М., 2004. С. 9. См. также: *Глебов И.Н.* Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы правового регулирования: Монография. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 1999. С. 27 и др.

[9] *Воронов А.М.* Общественная безопасность: административные и информационно-правовые проблемы обеспечения: Дисс. … д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 53.

[10] *Поздняков А.И.* Категория безопасности: сравнительный анализ различных подходов к определению // Национальная безопасность: научное и государственное управленческое содержание: Материалы Всероссийской научной конференции. 4 декабря 2009 г. Москва / Центр пробл. анал. и гос.-упр. проект. М.: Научный эксперт, 2010. С. 194.

[11] Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 24.

[12] Там же. С. 26.

[13] Там же. С. 27.

[14] *Веремеенко И.И.* Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Часть 1. Предмет и понятие. М., ВНИИ МВД СССР, 1981. С. 12.

[15] Там же. С. 15.

[16] СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

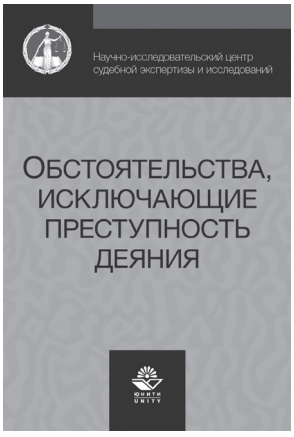
[17] *Алексеев С.С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 185; *Беляева Г.С.* Правовой режим: общетеоретическое исследование: Автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Курск, 2013. С. 13; *Рушайло В.Б.* Административно-правовые режимы. М., 2000. С. 24 и др.

[18] *Еропкин М.И., Клюшниченко А.П.* К вопросу о характере противоправных действий, влекущих ответственность по ст. 1 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 года. // О мерах по усилению борьбы с нарушениями общественного порядка. М., 1967. С. 97.

[19] См., напр.: *Еропкин М.И.* Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 11; *Серегин А.В.* Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. М., 1975. С. 13 и др.

[20] СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

[21] СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.



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.

УДК 34
ББК 67

СОТРУДНИКИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КАК СПЕЦИАЛЬНЫЕ СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

АМИНАТ ГАДЖИЕВНА КАМАСОВА,
преподаватель кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: aminakamasova@mail.ru
Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются вопросы привлечения к административной ответственности сотрудников органов внутренних дел как специальных субъектов административной ответственности.

Ключевые слова: административная ответственность, административные правонарушения, сотрудники органов внутренних дел как специальный субъект административной ответственности.

Abstract. The article is devoted to the issues of bringing to administrative responsibility of employees of bodies of internal Affairs as special subjects of administrative responsibility.

Keywords: administrative responsibility, administrative violation, , internal affairs employees as special subject of administrative responsibility.

Административная ответственность — особый вид юридической ответственности, которая наступает как в случае нарушения административно-правовых норм, так и за нарушения норм конституционного, финансового, налогового, трудового и других видов законодательства. Административная ответственность является разновидностью административного принуждения и выражается в назначении органом (должностным лицом) административного наказания лицу, совершившему административное правонарушение.

Правовая природа административной ответственности в научных кругах всегда вызывала неподдельный интерес. Вопросы ее применения, самостоятельности, разграничения от других видов юридической ответственности являются предметом многих научных исследований. Значительный вклад в исследование института административной ответственности внесли ученые Д.Н. Бахрах, И.И. Веремеенко, С.Н. Братусь, И.А. Галаган, М.И. Еропкин, В.Д. Сорокин, С.С. Студеникин, М.С. Студеникина, Ю.А. Тихомиров, А.П. Шергин, Ю.Н. Старилов, Н.Г. Салищева, Н.Д. Дурманов, А.С. Дугенец, Б.В. Россинский и др.

Изучению места и роли административной ответственности, выявлению признаков, разграничивающих от других видов ответственности, проблемам реализации административной ответственности посвятили свои труды А.Б. Агапов, Ю.С. Адушкин, В.В. Денисенко, И.Н. Зубов, С.М. Зырянов, Ю.П. Соловей, А.А. Демин и др.[1].

Проанализировав различные подходы ученых — административистов к определению понятия административная ответственность, можно выделить следующие характерные черты и основные отличительные признаки ответственности в сопоставлении с другими видами юридической ответственности:

1) устанавливается Кодексом Российской Федерации об админстративных правонарушениях (далее — КоАП РФ) и законами субъектов РФ об

административных правонарушениях, принятыми в соответствии с КоАП РФ;

2) основанием применения административной ответственности является административное правонарушение, под которым ст. 2.1 КоАП РФ понимает противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом или законами субъектов установлена административная ответственность;

3) субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица;

4) мерой административной ответственности является административное наказание, что подразумевает применение к субъектам ответственности различных средств принудительного воздействия на поведение физических лиц или деятельность юридических лиц;

5) административная ответственность применяется органами исполнительной власти и управления (их должностных лиц), а также судебными органами;

6) административные наказания назначаются органом (должностным лицом), которому правонарушитель непосредственно по службе не подчинен. По этому признаку административная ответственность отличается от дисциплинарной, где взыскания применяются должностным лицом или вышестоящим органом к подчиненным;

7) применение административной ответственности не влечет судимости для лица, совершившего административное правонарушение;

8) порядок привлечения лица к административной ответственности закреплен в КоАП РФ.

Особенность административной ответственности сотрудников органов внутренних дел за административные правонарушения заключается в том, что она наступает лишь как исключение из общего правила закрепленного в ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ, по которому сотрудники органов внутренних дел за совершение административного правонарушения несут дисциплинарную ответственность, что, на наш взгляд, противоречит природе административной ответственности.

Итак, согласно КоАП РФ, административная ответственность сотрудников органов внутренних дел наступает за следующие административные правонарушения:

- за административные правонарушения, посягающие на отдельные права граждан (ст. 5.1—5.26, 5.45, 5.56);
- за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (ст. 6.3);
- за административные правонарушения в области охраны собственности (ст. 7.29—7.32.1);
- за административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования (гл. 8);
- за нарушение правил пожарной безопасности на железнодорожном, морском, внутреннем водном или воздушном транспорте (ст. 11.16);
- за административные правонарушения в области дорожного движения (гл. 12);
- за отдельные административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций (ст. 14.9, ч. 3 ст. 14.32);
- за административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг (гл. 15);
- за административные правонарушения в области таможенного дела (нарушения таможенных правил (гл. 16));
- за отдельные административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти (ст. 17.3, 17.7—17.9, ч. 1 и 3 ст. 17.14, 17,5);
- за некоторые административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации (ст. 18.1—18.4);
- за административные правонарушения против порядка управления (ч. 2.1, 2.6, 7 ст. 19.5, ч. 5 ст. 19.8);
- за нарушение требований пожарной безопасности (ст. 20.4 — в части нарушения требований пожарной безопасности вне места службы);
- за неуплату административного штрафа в срок (ч. 1 ст. 20.25).

Согласно действовавшему до 1 июля 2002 года КоАП РСФСР[2] сотрудники органов внутренних дел также привлекались к административной ответственности в виде исключения из общего правила: «лица рядового и начальствующего составов органов внутренних дел несут ответственность за административные правонарушения по дисциплинарным уставам»[3]. Ранее сотрудники органов внутренних дел привлекались к административной ответственности за следующие административные правонарушения: за нарушения правил режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, правил дорожного движения, правил охоты, рыболовства и охраны рыбных запасов, таможенных правил и за контрабанду. Как мы видим, перечень административных правонарушений, закрепленный в КоАП РФ, за совершение которых сотрудников органов внутренних дел привлекают к административной ответственности на общих основаниях, по сравнению с КоАП РСФСР существенно расширен.

Что касается субъектного состава привлекаемых к ответственности, то как уже было отмечено, субъектами административной ответственности выступают субъекты административного правонарушения, т.е. физические лица и юридические лица, совершившие административное правонарушение и привлекаемые за это к административной ответственности в порядке, установленном КоАП РФ.

Следует отметить, что законодатель помимо общих признаков физических лиц как субъектов административной ответственности (возраст, вменяемость) — общие субъекты, выделяет и лиц, обладающих специальными признаками (должностные лица, водители, капитаны морских и речных судов и т.д.) — специальные субъекты административной ответственности. При этом в большинстве составов признаки специальных субъектов сформулированы лишь в гипотезе нормы, предусматривающей конкретный состав административного правонарушения в Особенной части КоАП РФ.

Сотрудники органов внутренних дел также относятся к категории специальных (особых) субъектов административной ответственности наряду с военнослужащими и иными лицами (ст. 2.5 КоАП РФ), на которых распространяется действие дисциплинарных уставов или других нормативных правовых актов, регламентирующих прохождение службы. Но в отличие от других специальных субъектов признаки сотрудника органов внутренних дел как специального субъекта обозначаются лишь в Общей части КоАП РФ в ст. 2.5 «Административная ответственность военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, имеющих специальные звания». Отдельных составов административных правонарушений, предусматривающих ответственность сотрудников органов внутренних, как специальных субъектов, КоАП РФ не выделяет.

Согласно ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон о службе) сотрудником органов внутренних дел является гражданин, который взял на себя обязательство прохождению федеральной государственной службы в органах внутренних дел в должности рядового или начальствующего состава и которому в установленном Законом о службе порядке присвоено специальное звание рядового или начальствующего состава[4].

Исходя из определения сотрудниками органов внутренних дел являются граждане РФ, которые проходят федеральную государственную службу в органах внутренних дел в должностях:

- *высшего начальствующего состава* и которым присвоено специальное звание генерал-майор полиции (внутренней службы, юстиции), генерал-лейтенант полиции (внутренней службы, юстиции) генерал-полковник полиции, (внутренней службы, юстиции) и генерал полиции Российской Федерации;
- *старшего начальствующего состава* и которым присвоено специальное звание майор полиции (внутренней службы, юстиции), подполковник полиции (внутренней службы, юстиции), полковник (внутренней службы, юстиции);
- *среднего начальствующего состава* и которым присвоено специальное звание младший лейте-

нант полиции (внутренней службы, юстиции), лейтенант полиции (внутренней службы, юстиции), старший лейтенант полиции (внутренней службы, юстиции), капитан полиции (внутренней службы, юстиции);

- *младшего начальствующего состава* и которым присвоено специальное звание младший сержант полиции (внутренней службы, юстиции), сержант полиции (внутренней службы, юстиции), старший сержант полиции (внутренней службы, юстиции), старшина полиции (внутренней службы, юстиции), прапорщик полиции (внутренней службы, юстиции), старший прапорщик полиции (внутренней службы, юстиции);
- *рядового состава* и которым присвоено специальное звание рядовой полиции (внутренней службы, юстиции).

Таким образом, граждане которые проходят службу на должностях в органах внутренних дел, не являющимися должностями в органах внутренних дел или которым не присвоены специальные звания сотрудниками органов внутренних дел быть не могут.

В этой связи, а также в связи с изменениями в структуре органов исполнительной власти[5], считаем целесообразным изложить ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ в следующей редакции: «За административные правонарушения, за исключением, административных правонарушений, предусмотренных частью 2 настоящей статьи, военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, *сотрудники органов внутренних дел* и имеющие специальные звания сотрудники Следственного комитета Российской Федерации, органов войск национальной гвардии Российский Федерации, органов и учреждений уголовно- исполнительной системы, Государственной противопожарной службы и таможенных органов в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими прохождение военной службы (службы) указанными лицами и их статус, несут дисциплинарную ответственность».

Что касается административных наказаний, в случае привлечения сотрудников органов внутренних дел к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ч. 2 ст. 2.5 то из перечня закрепленных в КоАП РФ административных наказаний к ним не могут быть применены *административный арест и обязательные работы.*

Таким образом, резюмируя вышесказанное, можно выделить особенности административной ответственности сотрудников органов внутренних как специальных субъектов:

а) к ним относятся граждане РФ, проходящие федеральную государственную службу в ОВД на должностях рядового или начальствующего состава и которым присвоено специальное звание;

б) сокращенный перечень оснований административной ответственности (ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ);

в) невозможностью применения отдельных видов административных наказаний к сотрудникам органов внутренних дел (административный арест и обязательные работы).

---

1 См., напр.: Актуальные проблемы административной ответственности [Электронный ресурс]: материалы международной научно-практической конференции (Омск, 24 мая 2013 г.) / В.Е. Севрюгин [и др.]. Электрон. текстовые данные. Омск: Омская юридическая академия, 2013. 204 с. Режим доступа: http://www.iprbookshop.ru/29817. ЭБС «IPRbooks»; Актуальные проблемы административной ответственности [Электронный ресурс]: материалы всероссийской научно-практической конференции (Омск, 25 мая 2012 г.) / М.С. Студеникина [и др.]. Электрон. текстовые данные. Омск: Омская юридическая академия, 2012. 190 с. Режим доступа: http://www.iprbookshop.ru/29816. ЭБС «IPRbooks»; *Зырянов С.М.* Административная ответственность в системе публично-правовой ответственности // Журнал российского права 2014. № 1. С. 15—22; *Зырянов С.М.* Место административной ответственности в российском праве // Актуальные вопросы публичного права 2013. № 9 (21). С. 37—52; *Соловей Ю.П.* Концепция административной реформы требует уточнения // Актуальные проблемы административной ответственности: материалы науч-практ. конф. Омск: Омский юридический институт 2009. С. 6.

2 Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, утв. ВС РСФСР 20.06.1984 // Ведомости ВС РСФСР, 1984, № 27, ст. 909.

3 Ст. 16 КоАП РСФСР.

4 Федеральный закон РФ от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ 5 декабря 2011 г. № 49 (ч. 1), ст. 7020.

5 См.: Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсов и в сфере миграции» // Собрание законодательства РФ 11 апреля 2016 г. № 15, ст. 2071.

УДК 342.951
ББК 67.401.0

ОБЪЕКТЫ ЗАЩИТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, НЕ ОБУСЛОВЛЕННЫЕ НОРМАТИВНО-УСТАНОВЛЕННЫМИ ПРАВИЛАМИ

ЮРИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ КИВИЧ,
доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: yv_kivich@mail.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс
Рецензент: доктор юридических наук, профессор ***С.М. Зырянов***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В статье проводится анализ состояния административно-деликтного законодательства в сфере общественного порядка и общественной безопасности, исследуются соответствующие ему объекты защиты, не обусловленные нормативно-установленными правилами, предлагаются наиболее эффективные решения проблем в области нормативного регулирования.

Ключевые слова: общественный порядок, общественная безопасность, объекты административно правовой защиты, не обусловленные нормативно установленными правилами.

Abstract. In article the analysis of a condition of the administrative and delictual legislation in the sphere of a public order and public safety is carried out, the objects of protection corresponding to them which aren't caused by the standard established rules are investigated, the most effective solutions of problems in the field of standard regulation are proposed.

Keywords: the public order, public safety, objects of administratively legal protection which aren't caused by standardly established rules.

Особенностью административно-деликтного законодательства в сфере общественного порядка и общественной безопасности является наличие материальных норм, устанавливающих ответственность за их нарушение в тех случаях, когда позитивное нормативное правовое регулирование общественных отношений невозможно или нецелесообразно. Например, невозможно закрепить норму, регулирующую нарушение общественного порядка, связанное с явным неуважением к обществу. Вместе с тем, существует необходимость установления запретов не только на действия нарушающие покой и отдых граждан, но и озорство или недисциплинированное поведение в быту и т.п. Таких примеров в главе 20-й КоАП РФ предостаточно: мелкое хулиганство, стрельба из оружия в не отведенных для этого местах, потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах, появление в общественных местах в состоянии опьянения и др.

Как правило, общественные отношения, охраняемые подобными нормами деликтного законодательства, регулируются правилами морали, абсо-

лютными запретами (запрет появления в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до шестнадцати лет на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах).

Одним из наиболее распространенных административных правонарушений, ответственность за которые устанавливается региональными законами, является нарушение тишины и покоя граждан в ночное время. Данное правонарушение посягает на общественный порядок.

Так, парламентарии Московской областной думы постановили, что периодами времени, в которые не допускается нарушение тишины и покоя граждан являются:

- до 8 часов 00 минут и с 21 часа 00 минут в будние дни (с понедельника по пятницу включительно);
- до 10 часов 00 минут и с 22 часов 00 минут в выходные (суббота, воскресенье) и установленные федеральным законом нерабочие праздничные дни;
- с 13 часов 00 минут до 15 часов 00 минут ежедневно в отношении отдельных защищаемых объектов, предусмотренных Законом Московской области «Об обеспечении тишины и покоя граждан на территории Московской области» [1].

Шуметь в это время нельзя поблизости от квартир и помещений общего пользования в многоквартирных домах, жилых домов, жилых помещений и помещений общего пользования в общежитиях; помещений и территорий образовательных, медицинских организаций, а также организаций, оказывающих социальные, реабилитационные, санаторно-курортные услуги, услуги по временному размещению и (или) обеспечению временного пребывания граждан.

Запрет распространяется на придомовые территории, в том числе внутридворовые проезды, детские, спортивные, игровые площадки на территории жилых микрорайонов и групп жилых домов; территории садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан.

К действиям, нарушающим тишину и покой граждан, относятся:

- использование звуковоспроизводящих устройств и устройств звукоусиления, в том числе установленных на транспортных средствах, на(в) объектах торговли, общественного питания, организации досуга, повлекшее нарушение тишины и покоя граждан;
- крики, свист, пение, игра на музыкальных инструментах, повлекшие нарушение тишины и покоя граждан;
- применение пиротехнических средств, повлекшее нарушение тишины и покоя граждан;
- проведение ремонтных работ, переустройства и(или) перепланировки жилых помещений, повлекшее нарушение тишины и покоя граждан;
- проведение земляных, ремонтных, строительных, разгрузочно-погрузочных и иных видов работ с применением механических средств и технических устройств [2].

По мнению отдельных авторов, единого подхода к формированию этого перечня нет. При всем множестве вариантов запретов, ни в одном из законов субъектов Российской Федерации не охватываются все возможные способы причинения вреда покою и отдыху [3].

Не могут квалифицироваться как административное правонарушение действия граждан, должностных лиц и юридических лиц, направленные на предотвращение правонарушений, предотвращение и ликвидацию последствий аварий, стихийных бедствий, иных чрезвычайных ситуаций, выполнение работ, связанных с обеспечением личной и общественной безопасности граждан либо функционирования объектов жизнеобеспечения населения; проведение массовых публичных мероприятий, в том числе официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, культурных мероприятий, религиозных обрядов и церемоний; действия, за совершение которых Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

В то же время, в научной литературе совершенно справедливо отмечается, что спокойствие людей может быть нарушено и в дневное время. Исходя из этого, предлагается дифференцировать соответствующие нормы по времени суток, чтобы была предусмотрена административная ответственность за нарушение тишины и покоя граждан, как днем, так и ночью [4].

Региональный законодатель устанавливает административную ответственность за подобные

правонарушения в виде предупреждения или административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей; на должностных лиц — от пяти тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц — от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

Кроме того, в федеральном законодательстве не так давно появились два состава административных правонарушений, предусматривающих ответственность за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, а также за нарушение правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований.

В данном случае непосредственным объектом посягательства являются правила поведения граждан во время проведения официального спортивного соревнования.

16 декабря 2013 г. Правительство Российской Федерации издало постановление № 1156 «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований»[5]. Из данного постановления следует, за нарушение каких запретов они подлежат административной ответственности:

- находиться в местах проведения официальных спортивных соревнований в состоянии алкогольного опьянения;
- бросать предметы в других зрителей или спортсменов;
- оскорблять других лиц;
- скрывать свои лица;
- осуществлять действия, создающие угрозу собственной безопасности, жизни, здоровью, а также безопасности, жизни, здоровью иных лиц.

В постановлении Правительства РФ также указан перечень предметов, которые запрещено проносить на спортивные объекты и там их использовать. К таким предметам относятся:

- оружие, боеприпасы, колющие или режущие предметы, огнеопасные и пиротехнические вещества, включая сигнальные ракеты, файеры, петарды, газовые баллоны и предметы (химические материалы), которые могут быть использованы для изготовления пиротехнических изделий или дымов;
- духовые приспособления для извлечения звуков (в том числе вувузелы), за исключением горнов и дудок;
- алкогольные напитки любого рода,
- наркотические и токсические вещества или стимуляторы,
- прохладительные напитки в стеклянной или жестяной таре, а также в пластиковой таре объемом более 0,5 литра,
- пропагандистские материалы экстремистского характера или содержащие нацистскую атрибутику или символику, либо атрибутику или символику экстремистских организаций.

Что касается использования болельщиками средств поддержки, то по этому поводу в Правилах отмечено, что баннеры и флаги, пронос которых в места проведения спортивных соревнований не требует согласования с организатором официального спортивного соревнования, не должны превышать размеры 2 метра на 1,5 метра, в том числе на пустотельных древках, не превышающих 1,5 метра в длину и 2,5 сантиметра в диаметре. При этом, если на них содержится надпись на иностранном языке или языке республик Российской Федерации, то перевод на русский язык должен быть удостоверен нотариально или организатором спортивного соревнования.

Анализ ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ свидетельствует, что подобные действия не могут быть квалифицированы как мелкое хулиганство, под которым понимается «нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, а равно уничтожением или повреждением чужого имущества». Хотя некоторые ученые относят к мелкому хулиганству и «иные действия» [6], из текста статьи буквально следует, что квалифицирующими признаками мелкого хулиганства являются нецензурная брань в общественных местах, оскорбительное приставание к гражданам либо уничтожение или повреждение чужого имущества. Воспрепятствование проведению спортивных мероприятий таких квалифицирующих признаков не несет. В то же время, антиобщественное поведение при проведении народных гуляний, различных празднеств должно квалифицироваться как мелкое хулиганство.

Весьма своевременным явилось установление Московской городской думой административной ответственности за непринятие мер по недопущению нахождения несовершеннолетних в общественных и иных местах без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием несовершеннолетних [7]. В первую очередь законодатели двигались по пути создания в столице безопасной жизни для подростков. Это нашло свое отражение в двух формах. С одной стороны, защищать права несовершеннолетних, развивать досуговую, культурную среду, в которой не будет места правонарушениям, различным социальным и физическим болезням подростков. Но, с другой стороны, принятые меры позволяют направить воздействие на владельцев заведений, в которых подростки находятся допоздна. В России десятки тысяч несовершеннолетних ежегодно пропадают без вести. Очень большая часть из этой статистики приходится на крупные города, в том числе Москву. В столице гигантское количество ночных клубов, казино, дискотек, ресторанов, которые работают всю ночь. Норма ст. 3.12 КоАП г. Москвы призвана контролировать такие учреждения. Находиться на их территории несовершеннолетним лицам, без сопровождения взрослых опасно. Они могут стать объектом насилия, похищения или же быть вовлечены в противоправные действия. К тому же подростки, находящиеся в группе, могут и сами причинить вред окружающим и ущерб этим заведениям.

Обеспечение безопасности несовершеннолетних обусловлено тем, чтобы и на улицах Москвы лица до 16-летнего возраста не появлялись без сопровождения взрослых в ночное время. Вместе с тем, позитивное нормативное правовое регулирование рассматриваемых общественных отношений в данное время отсутствует. Поэтому парламентарии г. Москвы ограничились разработкой административной ответственности родителей (опекунов), должностных и юридических лиц (индивидуальных предпринимателей) за попустительство нахождению несовершеннолетних в общественных местах в ночное время без сопровождения взрослых. На наш взгляд, такая мера может послужить началом законотворчества в области создания безопасной среды для подростков.

Субъектами административных правонарушений являются, во-первых, родители и лица, на которых возложена ответственность за воспитание несовершеннолетних, во-вторых, должностные лица досуговых учреждений, независимо от формы собственности.

С точки зрения административно-юридической защиты отношений в сфере общественной безопасности, особенно актуальной в современных условиях угрозы террористических актов, становится деликтолизация непринятия должностными лицами, ответственными за содержание жилых и нежилых зданий, сооружений, мер (путем установления и укрепления дверей, люков, замков и иных запирающих устройств) по ограничению доступа посторонних лиц в подвалы, на чердаки зданий и в иные подсобные помещения многоквартирных жилых домов [8]. В данном случае мер дисциплинарного воздействия недостаточно, поскольку, за содержание зданий и сооружений отвечают негосударственные организации.

Еще одной актуальной и широко обсуждаемой в обществе является проблема, связанная с проведением некоторыми представителями религиозных конфессий национальных обрядов и праздников, в части жертвоприношений.

В связи с этим необходим законопроект, которым предлагается установить особый порядок для совершения таких религиозных обрядов как молитвенный обряд и обряды, связанные с жертвоприношением животных, иными насильственными действиями.

Проведение религиозных обрядов и церемоний регламентировано Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных организациях» [9].

Согласно пункту 2 статьи 16 данного Закона беспрепятственное проведение религиозных обрядов, церемоний и богослужений гарантировано государством в строго установленных местах. Это места, специально предназначенные для совершения религиозных обрядов (культовые здания, сооружения и территории к ним прилегающие, кладбища, крематории), места находящиеся в собственности религиозных организаций (учреждения, предприятия) и частное жилище. Перечень является исчерпывающим. Проведение религиозных обрядов и це-

ремоний вне установленных законом мест возможно в ряде специальных учреждений (больничных учреждениях, детских домах, домах-интернатах для престарелых и т.п.) по просьбам находящихся в них граждан в помещениях, специально выделяемых администрацией для этих целей (п. 3 ст. 16 Закона).

В остальных случаях проведение религиозных обрядов и церемоний должно осуществляться в порядке, установленном для проведения митингов, шествий и демонстраций (п. 5 ст. 16 Закона), т.е. с предварительным уведомлением и согласованием время и места проведения с местными органами власти.

В действующем законодательстве отсутствуют нормы предусматривающие ответственность за нарушение установленного порядка, проведения религиозных обрядов, церемоний и богослужений. Применение норм административно-деликтного права, предусматривающих ответственность за нарушение порядка, установленного для проведения митингов, шествий и демонстраций, в отношении религиозных обрядов ограничено, так как они не учитывают особенности регулируемых отношений.

Вместе с тем, как показали события последних лет, проведение ряда религиозных обрядов нарушает и ущемляет права граждан, например совершение молитвенного обряда во время празднования крупных религиозных праздников, сопряженных с большим количеством верующих.

Определить точное количество участников молитвенного обряда заранее не представляется возможным, поэтому трудно определить размер территории, которая будет задействована при проведении обряда. Это приводит к несанкционированному перекрытию транспортных и пешеходных потоков, к резкому увеличению плотности потоков, на подходах к месту проведения молитвенного обряда. Обеспечить надлежащую безопасность при проведении данных мероприятий не представляется возможным, так как это явление носит стихийный характер.

Совершение массового молитвенного обряда создает угрозу жизни и здоровью населения, не только из-за стихийности, но и вследствие того, что осложняет работу специальных оперативных служб (полиции, скорой помощи, МЧС и т.д.).

Совершение массового молитвенного обряда вызывает в обществе социальную напряженность на религиозной почве. Недовольство высказывается с обеих сторон. Граждане, не принимающие участия в совершении религиозного обряда, возмущены ограничениями, возникающими в связи с проведением данного обряда, а верующие, тем, что им мешают совершать молитвенный обряд.

Недовольство в обществе, также вызывают и обряды, связанные с жертвоприношением животных, проводимые на улицах городов, на глазах простых граждан, в том числе и детей. Ритуальные жертвоприношения животных в местах непредназначенных для этого нарушают санитарные правила и негативно сказываются на психическом здоровье любого ребенка и взрослого человека с неустойчивой психикой.

Законодательство Российской Федерации о свободе совести основывается на принципе, что Россия является светским государством и отправление религиозного культа, вне зависимости от исповедуемой религии, не должно нарушать и ущемлять права других граждан.

Предлагаемый законопроект может предусмотреть для таких религиозных обрядов, как молитвенный обряд, обряды жертвоприношения и иные обряды, связанные с насильственными действиями в отношении человека (обряды посвящения, очищения и т.п.) особый порядок проведения, а именно ограничить их проведение местами, прямо указанными в законе (п. 2 ст. 16 Закона).

При этом места, а также порядок проведения данных обрядов могут быть определены с учетом, сложившихся на территории субъекта Российской Федерации обычаев и традиций.

За нарушение установленного порядка предлагается установить административную ответственность, что гарантированно обеспечит соблюдение и реализацию принципа о своде совести заложенного в Законе о свободе совести, избежав ущемления и нарушения прав граждан.

Литература

1. Закон Московской области от 7 марта 2014 г. № 16/2014-ОЗ «Об обеспечении тишины и покоя граждан на территории Московской области» // «Ежедневные Новости. Подмосковье», № 48, 19.03.2014.

2. Там же.

3. Административное право России: Курс лекций (Часть 2) / Под ред. канд. юрид. наук, проф. С.Н. Бочарова. М.: Московский университет МВД России, 2015. 300 с.

4. *Дерюга А.Н.* Квалификация действий лица, нарушающего спокойствие и тишину граждан в квартирах и других помещениях, не подпадающих под общественное место // Российский следователь. 2010. № 3. С. 28—31.

5. Постановление Правительства РФ от 16 декабря 2013 г. № 1156 «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований» // «Собрание законодательства РФ», 23.12.2013, № 51, ст. 6866.

6. *Горскина О.Г.* Административная ответственность за мелкое хулиганство: автореф. дис.. канд. юрид. наук. Омск: Омский юридический институт, 2011.

7. «Ведомости Московской городской Думы», 22.01.2008, № 12, ст. 251.

8. *Кивич Ю.В.* Характеристика объектов правовой охраны в сфере общественной безопасности и общественного порядка. // Правовая идея. 2013. № 7. С. 10.

9. Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» // «Собрание законодательства РФ», 29.09.1997, № 39, ст. 4465.

References

1. Zakon Moskovskoj oblasti ot 07.03.2014 № 16/2014-OZ «Ob obespechenii tishiny i pokoya grazhdan na territorii Moskovskoj oblasti» // «Ezhednevnye Novosti. Podmoskov'e», № 48, 19.03.2014.

2. Tam zhe.

3. Administrativnoe pravo Rossii: Kurs lekcij (CHast' 2) / Pod red. kand. yurid. nauk, prof. S.N. Bocharova. M.: Moskovskij universitet MVD Rossii, 2015. 300 s.

4. *Deryuga A.N.* Kvalifikaciya dejstvij lica, narushayushchego spokojstvie i tishinu grazhdan v kvartirah i drugih pomeshcheniyah, ne podpadayushchih pod obshchestvennoe mesto // Rossijskij sledovatel'. 2010. № 3. S. 28—31.

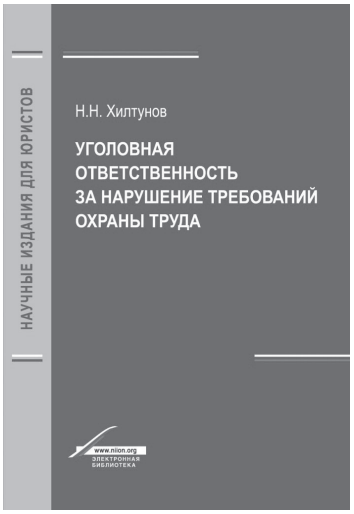
5. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 16.12.2013 № 1156 «Ob utverzhdenii Pravil povedeniya zritelej pri provedenii oficial'nyh sportivnyh sorevnovanij» // «Sobranie zakonodatel'stva RF», 23.12.2013, № 51, st. 6866.

6. *Gorskina O.G.* Administrativnaya otvetstvennost' za melkoe huliganstvo: avtoref. dis.. kand. yurid. nauk. Omsk: Omskij yuridicheskij institut, 2011.

7. «Vedomosti Moskovskoj gorodskoj Dumy», 22.01.2008, № 12, st. 251.

8. *Kivich Yu.V.* Harakteristika ob"ektov pravovoj ohrany v sfere obshchestvennoj bezopasnosti i obshchestvennogo poryadka. // Pravovaya ideya. 2013. № 7. S. 10.

9. Federal'nyj zakon ot 26.09.1997 № 125-FZ «O svobode sovesti i o religioznyh ob"edineniyah» // «Sobranie zakonodatel'stva RF», 29.09.1997, № 39, st. 4465.



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.

УДК 342.951
ББК 67.401.02

ДОСРОЧНОЕ СНЯТИЕ ДИСЦИПЛИНАРНОГО ВЗЫСКАНИЯ КАК САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ СТАДИЯ ДИСЦИПЛИНАРНОГО ПРОИЗВОДСТВА В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

ЕЛЕНА ВИКТОРОВНА КЛИМКИНА,
старший преподаватель кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук
E-mail: AlenaK05@mail.ru
Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс
Рецензент: кандидат юридических наук ***И.В. Фадеева***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В соответствии с законодательством о службе в органах внутренних дел, досрочное снятие дисциплинарного взыскание является одной из мер поощрения. В настоящее время существуют законодательные пробелы в установлении порядка, сроков, конкретных оснований для применения этой меры. В данной статье автор предлагает рассматривать досрочное снятие дисциплинарного взыскания в качестве самостоятельной стадии дисциплинарного производства, а также формулирует предложения по совершенствованию законодательства в рассматриваемом вопросе.

Ключевые слова: досрочное снятие дисциплинарного взыскания, сотрудник органов внутренних дел, дисциплинарное производство.

Abstract. Under the law, the removal of disciplinary action ahead of time is one of the incentives . Currently, there are legal gaps in the prescribed manner , the timing , the specific grounds for the application of this measure . In this article the author proposes to consider early withdrawal of disciplinary action as a separate stage of the disciplinary proceedings , as well as formulating proposals to improve the legislation in this regard.

Keywords: removal of disciplinary action ahead of schedule, police officer, disciplinary process.

Одно из существующих в науке административного права понятий дисциплинарного производства определяет, что это урегулированная правом деятельность уполномоченных субъектов, направленная на привлечение виновных к дисциплинарной ответственности[1]. К сожалению, в действующем законодательстве отсутствуют нормы, устанавливающие и конкретизирующие стадии дисциплинарного производства. В связи с этим существуют различные точки зрения в отношении их качественного и количественного определения. Одни авторы выделяют основные и дополнительные стадии[2]. Другие — делят дисциплинарное производство на простое и сложное, относя к первому лишь две стадии (*возбуждения дела и принятия решения* о привлечении к дисциплинарной ответственности и *исполнение* принятого решения, а ко второму — пять стадий (возбуждение дела о дисциплинарном проступке, рассмотрение дела, решение о наложении дисциплинарного взыскания, обжалование, исполнение решения)[3]. Эти и многие другие примеры свидетельствуют о многообразии существующих подходов к совокупности стадий, образующих дисциплинарное производство.

Порядок привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел, по мнению автора, включает в себя две группы стадий: основные (возбуждение производства о совершении дисциплинарного проступка; рассмотрение имеющихся материалов (документов) и принятие

решения; исполнение решения) и факультативные (служебная проверка; обжалование решения; досрочное снятие дисциплинарного взыскания). В данной статье автор воздержится от характеристики каждой из указанных стадий, а обратит свое особое внимание к одной из них, а именно: досрочное снятие дисциплинарного взыскания.

Безусловно, точка зрения о необходимости выделения процедуры применения законодательно установленной меры поощрения в самостоятельную, пусть и факультативную, стадию дисциплинарного производства является дискуссионной. Полагаем, что данное предложение требует своего осмысления. Дело в том, что досрочное снятие дисциплинарного взыскания, как разновидность мер поощрения, не получило своего должного правового регулирования (не установлены необходимые для этого сроки; не указаны конкретные основания для инициирования данной меры поощрения; не определен порядок ее применения и процессуального оформления и т.д.). Вместе с тем, отсутствие надлежащей правовой регламентации рассматриваемого вопроса снижает стимулирующее воздействие данной меры и лишает сотрудника возможности прекратить испытывать неблагоприятные правовые последствия от примененного к нему дисциплинарного взыскания до истечения установленного законодательством срока. Кроме того, досрочное снятие дисциплинарного взыскания, как мера поощрения, имеет специфичные черты, отличающие ее от иных поощрительных мер. Так, указанный вид поощрения вынесен в отдельную часть статьи от основного перечня мер поощрений, применяемых к сотруднику ОВД[4]. Кроме этого, данная мера не только связывает поощрительную процедуру с дисциплинарным производством, имевшим место быть ранее, но и фактически завершает течение особого правового состояния «наказанности» нарушителя служебной дисциплины.

Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — закон «О службе в ОВД») предусмотрено два сценария снятия дисциплинарного взыскания с сотрудника органов внутренних дел (далее — сотрудник ОВД):

- автоматически, то есть по истечении года со дня применения дисциплинарного взыскания, если сотрудник ОВД в течение этого года не был подвергнут новому дисциплинарному взысканию;
- досрочно, то есть до истечения года со дня применения дисциплинарного взыскания.

При этом, сам закон не определяет ***перечень субъектов, к компетенции которых относится инициирование процедуры досрочного снятия дисциплинарного взыскания.*** Этот вопрос не решен и в подзаконном нормативном правовом акте. В соответствии с п. 11 Приказа МВД Российской Федерации от 6 мая 2013 г. № 241 «О некоторых вопросах применения мер поощрения и наложения дисциплинарных взысканий в органах внутренних дел Российской Федерации»[5], досрочное снятие дисциплинарного взыскания возможно по решению руководителя (начальника), которым дисциплинарное взыскание было наложено, либо вышестоящего руководителя (начальника). Таким образом, круг лиц, обладающих правом возбудить процедуру досрочного снятия дисциплинарного взыскания точно не определен и фактически сводится лишь к руководителям, уполномоченным принимать итоговое решение по данному вопросу. Для сравнения, на государственной гражданской службе, в соответствии с п. 9 ст. 58 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[6], правом снятия дисциплинарного взыскания с государственного гражданского служащего до истечения одного года со дня применения дисциплинарного взыскания обладает представитель нанимателя по: а) собственной инициативе; б) по письменному заявлению государственного гражданского служащего; в) по ходатайству его непосредственного руководителя. В соответствии с трудовым законодательством, работодатель до истечения года со дня применения дисциплинарного взыскания имеет право снять его с работника по: а) собственной инициативе; б) просьбе самого работника; в) ходатайству его непосредственного руководителя; г) ходатайству представительного органа работников. Как видно из приведенных примеров, перечень лиц, обладающих правом инициировать процедуру досрочного снятия дисциплинарного взыскания, может быть

шире, чем это предусмотрено законодательством о службе в органах внутренних дел. В связи с этим предлагается внести соответствующие изменения в закон «О службе в ОВД», предоставив сотруднику ОВД, его непосредственному руководителю и иным лицам право ходатайствовать о досрочном снятии дисциплинарного взыскания.

Следующим нерешенным вопросом в рамках рассматриваемой стадии дисциплинарного производства, являются ***сроки.*** В настоящее время законодательством о службе в ОВД не определены временные интервалы, по истечении которых возможен «запуск» механизма досрочного снятия дисциплинарного взыскания. Хотелось бы обратить внимание на законодательство, регламентирующее порядок досрочного снятия дисциплинарного взыскания у военнослужащих Вооруженных сил Российской Федерации. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» (далее — Общевоинские уставы ВС РФ)[7], данная мера поощрения имеет несколько иную формулировку в сравнении с законом «О службе в ОВД», а именно: «снятие ранее примененного дисциплинарного взыскания». Примечательно то обстоятельство, что в Общевоинских уставах ВС РФ установлены минимальные сроки для того, чтобы уполномоченные лица могли применить данную меру поощрения:

- снятие дисциплинарного взыскания — дисциплинарный арест — осуществляется командиром воинской части, в случае если военнослужащий не совершит нового дисциплинарного проступка: с солдат и матросов — *не ранее трех месяцев* после исполнения постановления судьи гарнизонного военного суда о назначении дисциплинарного ареста; с сержантов и старшин — *не ранее чем через шесть месяцев;* с прапорщиков и мичманов — *не ранее чем через год;*
- снятие дисциплинарного взыскания — снижение в воинском звании (должности) — с солдат, матросов, сержантов и старшин осуществляется не ранее чем *через шесть месяцев* со дня его применения[8];
- снятие дисциплинарного взыскания — снижение в воинской должности — с прапорщиков, мичманов и офицеров осуществляется не ранее чем *через год* со дня его применения[9];
- снятие дисциплинарного взыскания — предупреждение о неполном служебном соответствии — осуществляется не ранее чем *через год* со дня его применения.

Вместе с тем, несмотря на то, что Общевоинскими уставами ВС РФ предусмотрены минимальные сроки, раньше которых невозможно снять ранее наложенное дисциплинарное взыскание, необходимо отметить, что это обстоятельство предусмотрено не для всех взысканий. Так, например, для выговора, строгого выговора, лишения очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег, лишения нагрудного знака отличника, и др. минимальных сроков «наказанности» не предусмотрено вовсе. Представляется, это означает, что командир (начальник) имеет право снять дисциплинарное взыскание без учета каких-либо минимальных сроков, когда посчитает, что оно «сыграло свою воспитательную роль и военнослужащий исправил свое поведение образцовым выполнением воинского долга»[10].

Подобная законодательная практика установления по отдельным видам дисциплинарных взыскания минимальных сроков, ранее которых невозможно инициировать процедуру досрочного снятия дисциплинарного взыскания, видится очень интересной и может быть использована в том числе и в правовых актах, регламентирующих службу в органах внутренних дел.

Также хотелось бы обратить внимание на процессуальное оформление ходатайства о досрочном снятии дисциплинарного взыскания и сроки его рассмотрения. Законодательство о службе в органах внутренних дел не содержит формы подобного ходатайства, а также не определяет сроки его рассмотрения, что еще раз подтверждает невозможность обращения по этому вопросу к уполномоченному принимать решение руководителю (начальнику) каких-либо иных лиц. Для сравнения, в п. 34 Указа Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396 «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации»[11] обозначено, что непосредственный начальник может ходатайствовать о досрочном снятии с сотрудника дисциплинарного взыскания. Это ходатайство начальник,

наложивший дисциплинарное взыскание, обязан рассмотреть в срок не позднее 15 дней со дня его получения.

Определение перечня оснований для досрочного снятия ранее наложенного на сотрудника ОВД дисциплинарного взыскания также становится одной из задач, требующих своего правового оформления. Законодательством о службе в ОВД установлены три основания для применения мер поощрения: добросовестное выполнение служебных обязанностей, достижение высоких результатов в служебной деятельности, а также успешное выполнение задач повышенной сложности (ч. 1 ст. 48 закона «О службе в ОВД»). Мера поощрения в виде досрочного снятия ранее наложенного дисциплинарного взыскания вынесена отдельно от основной группы поощрительных мер и указана в ч. 2 ст. 48 закона «О службе в ОВД». Таким образом, перечисленные выше основания не распространяются на данный вид поощрения. Из этого следует сделать вывод о том, что оснований для досрочного снятия ранее наложенного на сотрудника ОВД дисциплинарного взыскания не предусмотрено вовсе. Законодательство знает примеры, где такая попытка была сделана. Так, например, в п. 34 Указа Президента Российской Федерации от 16 ноября 1998 г. № 1396 «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации»[12] закреплено, что начальник таможенного органа, наложивший на сотрудника дисциплинарное взыскание, или вышестоящий начальник может снять это взыскание до истечения года, если сотрудник заслужил это добросовестным отношением к службе и не допустил вновь нарушения служебной дисциплины. Безусловно, подобная формулировка видится достаточно обобщенной, лишенной конкретики, но она хотя бы определена. На наш взгляд, разработка перечня оснований для досрочного снятия ранее наложенного на сотрудника ОВД дисциплинарного взыскания, является важной и необходимой задачей, требующей своего разрешения.

Очередность снятия ранее наложенных дисциплинарных взысканий также требует отражения в законодательстве о службе в ОВД. Во многих нормативных правовых актах, регламентирующих прохождение различных видов государственной службы, установлено правило о том, что если в отношении лица действуют несколько видов дисциплинарных взысканий, то в порядке поощрения одновременно может быть снято только одно дисциплинарное взыскание. При этом не указывается, какое именно взыскание из ранее наложенных и пока не снятых может быть выбрано. Однако из этого правила существуют исключения. В соответствии с п. 38 Приказа ФСКН России от 28 ноября 2008 г. № 424 «Об утверждении Инструкции по организации работы по применению поощрений и дисциплинарных взысканий в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ»[13], при наличии двух и более дисциплинарных взысканий досрочно может быть снято одно (последнее) из них. Остается не совсем понятным такое уточнение, так как последнее из наложенных взысканий нередко бывает более строгим в сравнении с предыдущими, а также с момента его применения прошло меньше времени. Вместе с тем, сам факт законодательного регулирования этого вопроса, представляется интересным и может быть взят за основу в том числе и в органах внутренних дел.

Безусловно, это далеко не исчерпывающий перечень проблем в механизме реализации досрочного прекращения дисциплинарной «наказанности», которые требуют своего разрешения. Представляется, что трансформация досрочного снятия ранее наложенного на сотрудника ОВД дисциплинарного взыскания из мер поощрения в одну из факультативных стадий дисциплинарного производства позволило бы выявить имеющиеся пробелы в правовом регулировании рассматриваемого вопроса и разрешить их на законодательном уровне, повысив тем самым стимулирующее воздействие на поведение сотрудников, однажды нарушивших служебную дисциплину.

Литература

1. *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право, 2008.

2. *Бялт В.С.* Стадии производства по привлечению сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2008. № 2.

3. *Касюлин В.В., Кивич Ю.В.* Государственная служба в органах внутренних дел: Учебное пособие. М.: Московский университет МВД России, 2003.

4. *Климкина Е.В.* Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2006.

5. *Ковшевацкий В.И.* К вопросу о сущности и правовой природе административного принуждения // Вестник Московского университета МВД России.2015. № 6. С. 101—103.

References

1. *Bakhrakh D.N., Rossinsky B.V., Starilov Yu.N.* Administrative law, 2008.

2. *Byalt V.S.* stages of production to attract employees of internal Affairs bodies to disciplinary action // Vestnik of Saint Petersburg University of MIA of Russia. 2008. No. 2.

3. *Kazulin V.V., Civihc Yu.V.* Public service in internal Affairs agencies: textbook. M.: Moscow University of MIA of Russia, 2003.

4. *Klimkina E. V.* Administrative-legal regulation of disciplinary responsibility of civil servants of Russia: dis. kand. the faculty of law. Sciences: 12.00.14. M., 2006.

5. *Koussevitzky V.I.* To the question about the essence and the legal nature of administrative coercive // Vestnik of the Moscow University of the MIA of Russia.2015. No. 6. P. 101—103.

---

1 *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право, 2008.

2 *Бялт В.С.* Стадии производства по привлечению сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2008. № 2; *Климкина Е.В.* Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2006 и другие.

3 *Касюлин В.В., Кивич Ю.В.* Государственная служба в органах внутренних дел: Учебное пособие. М.: Московский университет МВД России, 2003.

4 ч. 1. ст. 48 закона «О службе в ОВД» содержит 9 видов мер поощрений, применяемых к сотрудникам ОВД. Досрочное снятие ранее наложенного на сотрудника ОВД дисциплинарного взыскания среди них не указано. Упоминание о нем как о возможной мере поощрения содержится в ч. 2 ст. 48 закона «О службе в ОВД».

5 Российская газета. № 157. 19 июля 2013 г.

6 Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. ст. 3215.

7 Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 47 (1 ч.), ст. 5749.

8 Примечание: солдаты, матросы, сержанты и старшины восстанавливаются в прежнем воинском звании только при назначении их на соответствующую воинскую должность.

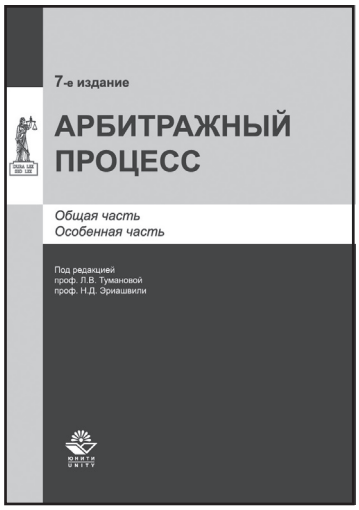
9 Примечание: может быть снято с военнослужащего без одновременного восстановления его в прежней должности.

10 п. 35 Указа Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» (вместе с «Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации», «Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации», «Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации»).

11 Собрание законодательства Российской Федерации. № 47. 1998. ст. 5742.

12 Там же.

13 Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 6, 9 февраля 2009.



Арбитражный процесс. 7-е изд., перераб. и доп. Учебное пособие // Под ред. Л.В. Тумановой, Н.Д. Эриашвили, Изд-во ЮНИТИ, 2016.

В пособии раскрыты институты арбитражного процессуального права, многоаспектно представлены такие важные вопросы арбитражного права, как иск и право на иск, производство по делам апелляционной и кассационной инстанций, обеспечительные меры, производство по делам, связанным с исполнением судебных актов, рассмотрение дел об административных правонарушениях, производство по делам с участием иностранных лиц и т.д.

Законодательство Российской Федерации в данной области права представлено по состоянию на 1 января 2015 г. В частности, указан порядок рассмотрения дел по корпоративным спорам, по защите прав и законных интересов группы лиц, дел о банкротстве, а также новой категории дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок.

Для студентов, аспирантов (адъюнктов), курсантов и слушателей образовательных учреждений МВД России юридического профиля и преподавателей юридических вузов и факультетов, юристов-практиков.

УДК 342.951
ББК 67.401.02

ПРИНЦИПЫ АТТЕСТАЦИИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ

ЕЛЕНА ВИКТОРОВНА КЛИМКИНА,
старший преподаватель кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук
E-mail: AlenaK05@mail.ru;
ЛЮБОВЬ ЛЬВОВНА САКУЛИНА,
доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук
E-mail: Sll3@rambler.ru
Научная специальность 12.00.14 — административное право, финансовое право, информационное право
Рецензент: кандидат юридических наук ***Т.А. Лахтина***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Действующее законодательство о службе в органах внутренних дел, закрепляя порядок проведения аттестации, не содержит норм-принципов, полагающих основу для дальнейшего качественного правового наполнения данной процедуры. Это обстоятельство может негативно сказаться на эффективности аттестации и снизить ее значение, как одного из важных и обязательных элементов прохождения службы. В данной статье приводятся основные, с точки зрения авторов, принципы аттестации, которые должны не только найти свое отражение в правовых источниках в качестве норм-принципов аттестации сотрудников ОВД, но и получить должное развитие и реализацию в иных правовых нормах, регламентирующих рассматриваемую процедуру. Особое внимание в статье уделено принципу объективности.

Ключевые слова: принципы аттестации, аттестация, сотрудник органов внутренних дел, процедура аттестации.

Abstract. The legislation on service in bodies of internal affairs, establishes the procedure for certification, does not contain norms-principles, believing the basis for further quality legal content of this procedure. This may adversely affect the efficiency of the certification, and reduce its value as one of the important and mandatory elements of the service pass. This article provides basic, from the point of view of the authors, certification principles, which should not only be reflected in the legal sources as norms, principles of certification of law enforcement officers, but also to obtain proper development and implementation in other legal rules governing the procedure in question.

Keywords: principles for certification, certification, the certification procedure, police officer.

В настоящее время основными нормативными правовыми актами, регулирующими вопросы аттестации сотрудников органов внутренних дел, являются Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органа внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[1] (далее — закон «О службе в ОВД») и Приказ МВД России от 14 марта 2012 г. № 170 «О порядке проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации»[2] (далее — Приказ № 170). В указанных правовых источниках отсутствуют нормы-принципы, устанавливающие основы аттестации. Необходимо отметить, что так было не всегда. До вступления в силу перечисленных выше нормативных правовых актов, процедура аттестации регулировалась Постановлением ВС РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 «Об утверждении

Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» и Приказом МВД России от 14 декабря 1999 г. № 1038 «Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации». В данных документах устанавливалось, что начальники органов внутренних дел обязаны обеспечивать проведение аттестации на высоком организационном уровне, в обстановке принципиальности и доброжелательности, широкой гласности, при строгом соблюдении объективности в оценке аттестуемых. Таким образом, обозначались базовые основы данной процедуры.

Отсутствие законодательного закрепления принципов аттестации, на наш взгляд, является тревожным знаком. Нормы-принципы, выполняя роль основополагающих и руководящих начал по отношению к остальным правовым предписаниям, являются фундаментом для построения аттестационной процедуры в целом. Их наличие в правовых источниках, регламентирующих аттестацию в органах внутренних дел (далее — ОВД), может положительно сказаться на эффективности рассматриваемой процедуры и ее более качественной правовой регламентации.

Вместе с тем, несмотря на то, что в нормативных правовых актах об аттестации сотрудников ОВД нет прямого указания на конкретные принципы данной процедуры, отдельные из них, тем не менее, реализуются в ряде правовых предписаний.

Так, *гуманизм* выражается в нормативном закреплении:

- обязанности руководителей ОВД обеспечить в ходе аттестации обстановку доброжелательности;
- обязательной индивидуальной беседе непосредственного руководителя с аттестуемым сотрудником перед проведением аттестации;
- возможности наряду с оценкой соответствия сотрудника занимаемой должности давать рекомендации и предложения по улучшению его служебно-социального статуса.

Гласность аттестационной процедуры достигается широким информированием сотрудников ОВД о мероприятиях по подготовке и проведению аттестации. Законом предусмотрено обязательное оповещение всех заинтересованных лиц (в первую очередь, аттестуемого) о дате, месте и времени аттестации на разных этапах рассматриваемой процедуры. Так, кадровое подразделение в течение тридцати дней со дня утверждения Плана проведения аттестации на календарный год знакомит с ним под роспись аттестуемых и их непосредственных руководителей (начальников) в части, касающейся указанных сотрудников и руководителей. В случае внеплановой аттестации не позднее, чем за 5 дней со дня принятия решения о проведении внеочередной аттестации, кадровое подразделение знакомит под расписку аттестуемых сотрудников с указанным решением. Таким образом, аттестуемый сотрудник вправе заблаговременно получить информацию о предстоящей процедуре и подготовится к ней.

Законодательством предусмотрено составление непосредственным руководителем аттестуемого сотрудника мотивированного отзыва о выполнении сотрудником своих служебных обязанностей и предложения аттестационной комиссии. Аттестуемый вправе ознакомиться с данным документом. Приказом № 170 предусмотрена обязанность секретаря аттестационной комиссии не менее чем за один рабочий день до проведения аттестации ознакомить аттестуемого сотрудника под расписку с мотивированным отзывом, а также с датой и местом проведения заседания аттестационной комиссии.

По окончании аттестации сотрудник имеет право на ознакомление с аттестационным листом. Кадровое подразделение в течение трех рабочих дней со дня заседания аттестационной комиссии обязано ознакомить сотрудника с данным документом.

Целесообразность аттестации проявляется в том, что в нормативных правовых актах об аттестации сотрудников ОВД предусмотрена разумная частота плановых (очередных) аттестаций для конкретного сотрудника, обозначен перечень сотрудников, не подлежащих аттестации, а также перечислены основания для внеочередной аттестации. Хотелось бы обратить особое внимание на новеллу, появившуюся в законодательстве с 2011 года. В ранее действующих нормах не содержалось такого обстоятельства, как последнее из указанных в законе внеочередных оснований. В настоящее время, получение оценки «неудовлетворительно» при сдаче нормативов применения физической силы, специ-

альных средств и огнестрельного оружия влечет не только внеочередную аттестацию сотрудника ОВД, но и отстранение от выполнения обязанностей последним, если выполнение этих обязанностей связано с возможным применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия до вынесения решения о соответствии сотрудника занимаемой должности.

Объективность обеспечивается нормативным закреплением принятия решения по аттестации коллегиально; обязательностью присутствия аттестуемого и возможностью участия непосредственного руководителя, представителей общественных советов и других лиц; конкретной установленной структурой и содержанием текста аттестации; возможностью обжалования аттестации и ее пересоставления.

Вместе с тем, с реализацией данного принципа существуют определенные сложности. Необходимо отметить, что аттестуемый вправе подавать ходатайства о приглашении на заседание аттестационной комиссии других сотрудников для целей обеспечения объективности оценки своих личных и деловых качеств. Решение по подобного рода ходатайствам принимает председатель аттестационной комиссии. Отказ в удовлетворении подобного рода ходатайств, на наш взгляд, существенно ограничивает права аттестуемого на объективное и доброжелательное обсуждение его личных и деловых качеств, а также на возможность реализации права на защиту. Аттестуемый, по сути, остается один на один с комиссией, которая вправе задавать ему любые вопросы, связанные с его служебной деятельностью. Термин «служебная деятельность» объемен и имеет сильно размытые границы. Регламент времени, отводимого на вопросы одному аттестуемому, не определен. Критериев оценки ответов аттестуемого нет. Обязательной фиксации заседания аттестационной комиссии с помощью средства аудиозаписи или видеозаписи не предусмотрено[3]. Таким образом, аттестуемый оказывается в заведомо неблагоприятном положении.

В соответствии ч. 6 ст. 33 закона «О службе в ОВД» предусмотрено участие членов общественных советов при МВД Российской Федерации и его территориальных органов, общественных организаций ветеранов ОВД и внутренних войск, а также представителей образовательных и научных организаций — специалистов по вопросам деятельности органов внутренних дел. Тем не менее, как уже было отмечено, участие названных лиц возможно только с правом совещательного голоса, по решению уполномоченного руководителя и только в случае необходимости. Таким образом, все общественные формирования, ветераны, профсоюзы практически исключены из состава аттестационной комиссии.

В связи с тем, что в п. «е» ст. 12 Указа Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 годы)»[4] сформулирована задача оптимизировать процедуру участия независимых экспертов в работе конкурсных и аттестационных комиссий, а также комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, возникает необходимость решения вопроса о правовых основаниях участия независимых экспертов в процедуре аттестации сотрудников ОВД и их статусе.

В настоящее время положения нормативных правовых актов, регулирующих вопросы государственной службы, в частности ч. 10 ст. 48 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[5] и ст. 8 Указа Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации»[6] указывают на необходимость включения в состав аттестационных комиссий независимых экспертов из числа представителей научных и образовательных учреждений, иных организаций. Также установлено, что число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов аттестационной комиссии. То есть применительно к государственной гражданской службе в состав аттестационных комиссий независимые эксперты должны включаться в обязательном порядке.

Хотелось бы остановиться на вопросе о том, кто такие независимые эксперты, каковы цели их участия в работе аттестационных комиссий. Под независимыми экспертами понимаются представители научных, образовательных и других организа-

ций, приглашаемые соответствующим органом по управлению государственной службой, приглашаемые по соответствующему запросу органа государственной власти в качестве экспертов — специалистов по вопросам, связанным с государственной службой.

Целью деятельности независимых экспертов является повышение профессионального уровня кадров на государственной службе на основе объективной, комплексной оценки его состояния и научного обоснования путей их профессионального развития, принятия конкретных управленческих кадровых решений; обеспечение обновления кадрового потенциала государственных органов с учетом новых потребностей государственного управления в кадрах современных квалификаций и специализаций.

На наш взгляд, лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, должности государственной службы, а также должности государственных учреждений, находящихся в подведомственности к государственному органу, участвующему в отборе экспертов для аттестационных или конкурсных комиссий, не могут выступать в качестве независимых экспертов.

Основными ограничениями и запретами, относящимися к кандидату в независимые эксперты, при отборе его для участия в состав конкурсной комиссии органа государственной власти являются:

- наличие дружеских, родственных или иных отношений с председателем конкурсной комиссии, а также кандидатами на вакантную должность государственной службы, которые могли бы повлиять на решение эксперта;
- нахождение его в прямом или опосредованном подчинении у кого-либо из членов комиссии.

Оплата труда независимых экспертов осуществляется на основе договора, заключенного между федеральным государственным органом и независимым экспертом в соответствие с Постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2005 г. № 509 «О порядке оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссий, образуемых федеральными государственными органами»[7].

Таким образом, считаем, что положения об обязательности привлечения независимых экспертов в состав аттестационных комиссий и наделение их правом голоса должны быть дополнительно включены в ст. 33 закона «О службе в ОВД». Кроме того, необходимо законодательное решение следующих вопросов:

1) отразить процедурные моменты привлечения независимых экспертов для аттестации сотрудников ОВД;

2) определить степень ответственности должностного лица ОВД, а также лиц, участвующих в формировании аттестационной комиссии за намеренное уклонение от обязанности привлечения в аттестационные комиссии независимых экспертов.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что законодательство, регламентирующее аттестацию сотрудников ОВД, нуждается в осмыслении и доработке. Полагаем, что учет изложенных выше предложений по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере служебных отношений, повысит степень качества процедуры определения соответствия сотрудника ОВД замещаемой должности, а также уменьшит количество случаев предвзятости или формализма.

Литература

1. *Климкина Е.В.* Правовое регулирование прав сотрудников органов внутренних дел в рамках процедуры аттестации // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 6. С. 98—101.

References

1. *Klimkina E.V.* Legal regulation of the rights of police officers as part of the certification procedure // Moscow University Russian Interior Ministry. 2015. № 6. S. 98—101 .

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49 (ч. 1). ст. 7020.

[2] Российская газета. № 94. 27 апреля 2012.

[3] *Климкина Е.В.* Правовое регулирование прав сотрудников органов внутренних дел в рамках процедуры аттестации // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 6. С. 100.

[4] Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 11. ст. 1277.

[5] Собрание законодательства Российской Федерации.2004. № 31. ст. 3215.

[6] Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 6. ст. 437.

[7] Собрание законодательства Российской Федерации.2005. № 34. ст. 3503.

УДК 342.9
ББК 67.401

ПОНЯТИЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ: ПРОБЛЕМА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

ЛЮБОВЬ СЕРГЕЕВНА КОМОВКИНА,
старший преподаватель кафедры административного права
Московского университета МВД Россииимени В.Я. Кикотя
кандидат юридических наук
E-mail: korzhlubov@mail.ru;
АНЖЕЛИКА ВЛАДИМИРОВНА КРОПАЧЕВА,
преподаватель Московского финансово-юридического университета,
кандидат юридических наук
E-mail: angela_02@mail.ru
Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс
Рецензент: доктор юридических наук ***С.А. Старостин***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрены правовые и теоретические подходы к определению понятия чрезвычайная ситуация.
Ключевые слова: чрезвычайная ситуация, чрезвычайная ситуация природного, техногенного и социального характера, критерии чрезвычайности.

Abstract. The article deals with legal and theoretical approaches to the definition of the notion of emergency.
Keywords: emergency, emergency situation of natural, technically induced and social type, criteria of emergency.

На современном этапе основной целью государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (далее — ЧС) являются минимизация рисков ЧС, обеспечение гарантированного уровня безопасности личности, общества и государства в пределах научно обоснованных критериев приемлемого риска, устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации и ее отдельных территорий.

Для достижения указанных целей необходимо не только обеспечить концентрацию усилий и ресурсов на обеспечение эффективного функционирования и развития единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее — РСЧС), но и совершенствования нормативной правовой базы, и, в первую очередь, терминологического аппарата.

В нормативных актах для обозначения специфической обстановки деятельности органов исполнительной власти применяется целый ряд терминов, таких как: «чрезвычайные обстоятельства», «экстремальные ситуации», «чрезвычайные ситуации», «особые условия», «кризисные ситуации», «чрезвычайные происшествия», специальные правовые режимы — режим чрезвычайной ситуации, чрезвычайное и военной положение, режим контртеррористической операции и другие.

Термин «чрезвычайная ситуация» является ключевым в понятийном аппарате чрезвычайного законодательства, представляющего собой «разрабатываемую на основе базовых положений норм международного права и федерального законодательства РФ обязательную совокупность нормативных правовых актов, обладающих системным характером и вступающим в действие при необходимости предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных

ситуаций»[1]. Какой же смысл вкладывает в понятие «чрезвычайная ситуация» законодатель?

Так, вполне устоявшимся и привычным для всех является определение «чрезвычайной ситуации», изложенное в федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 68 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[2], под которой понимается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Законодатель не только перечисляет некоторые опасные явления, но и допускает возможность возникновения иных бедствий, которые могут повлечь негативные последствия. Очевидно, что указанное определение сформулировано таким образом неслучайно, кроме явлений природного и техногенного характера законодатель предполагает иные явления социального характера.

Одним из постоянно действующих органов управления Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на федеральном уровне являются Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России)[3]. Проанализировав многочисленные функции, которые реализует МЧС России, находим среди них функции по осуществлению в пределах своей компетенции мер по предупреждению, выявлению и пресечению террористической деятельности; руководство созданием и поддержанием в состоянии постоянной готовности технических систем управления гражданской обороны и систем оповещения населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, и контроль за созданием и деятельностью этих систем и др. Можно сделать вывод, что МЧС России предназначена не только для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного, но и иного характера.

Поэтому ежегодный Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», подготовленный МЧС России, включает в себя еще и биолого-социальные ЧС, террористические акты. И почему только лишь теракты, а не другие тяжкие или особо тяжкие преступления? Но существует еще и множество иных чрезвычайных ситуаций, которые могут быть иначе классифицированы.

Соглашаясь с профессором Б.Н. Порфирьевым, «от того, какие конкретно ситуации признаются чрезвычайными, в какой мере изучены причины и механизм их возникновения, во многом зависит принятие правильных решений по своевременному предотвращению риска возникновения, эффективной ликвидации последствий»[4]. Поэтому необходимо проследить процесс введения в научно-практический оборот понятия «чрезвычайная ситуация», трансформацию его содержательного наполнения.

Как нормативная категория понятие «чрезвычайная ситуация» впервые введено Временным положением о Государственной общесоюзной системе по предупреждению и действиям в чрезвычайных ситуациях, где ЧС определялась как «обстановка на объекте или определенной части территории (акватории), сложившаяся в результате аварий, катастроф, стихийных и экологических бедствий, эпидемий, эпизоотий и эпифитотий, которая может привести или уже привела к значительному ущербу, человеческим жертвами нарушению условий жизнедеятельности»[5].

В Российской Федерации понятие «чрезвычайной ситуации» было сформулировано в Постановлении Правительства РФ от 18 апреля 1992 г. № 261 «О создании Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях»[6], где чрезвычайная ситуация — «нарушение нормальных условий жизни и деятельности людей на объекте или определенной территории (акватории), вызванное аварией, катастрофой, стихийным или экологическим бедствием, эпидемией, эпизоотией, эпифитотией, применением возможным противником современных средств поражения и приведшее или могущее привести к людским и материальным потерям». Заметим, в Положении о РСЧС указывалось, что предупреждение социально-политических, межнациональных конфликтов и массовых беспорядков

и действия по ликвидации их последствий в компетенцию системы не входят. РСЧС была предназначена для предупреждения чрезвычайных ситуаций в мирное и военное время, а в случае их возникновения — для ликвидации их последствий, обеспечения безопасности населения, защиты окружающей среды и уменьшения ущерба народному хозяйству. Действующее Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794[7], такой оговорки не содержит.

Анализируя современную законодательную трактовку понятия «чрезвычайная ситуация», можно заметить, что законодатель, перечисляя некоторые опасные явления, допускает возможность наступления «иных бедствий», влекущих перечисленные негативные последствия. Возможно, сделано это не случайно, поскольку кроме явлений природного и техногенного характера существуют явления социального характера. Но во вводной части Закона № 68 установлено, что он определяет общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории РФ, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. То есть налицо противоречия между нормами указанного закона, определяющими сферу его регулирования, и понятия ЧС.

Есть и другие законодательные определения понятия ЧС. Так, федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»[8] под чрезвычайной ситуацией понимает «обстановку на определенной территории, сложившуюся в результате аварии гидротехнического сооружения, которая может повлечь или повлекла за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или ущерб окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей». Из текста закона вытекает, что данное определение используется исключительно для опасной обстановки, возникающей на гидротехнических сооружениях. Чрезвычайная экологическая ситуация в Антарктике определяется как инцидент, который оказывает любое значительное и вредное воздействие на окружающую среду Антарктики или создает неотвратимую угрозу такого воздействия[9].

В ГОСТе Р 22.0.02-94 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения основных понятий» определение чрезвычайной ситуации расширяет законодательное понятие ЧС, уточняя ее территориальную локализацию на водные объекты.

В соответствии с п. «з» ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями и ликвидации их последствий. Органы государственной власти субъектов РФ принимают в соответствии с федеральными законами законы и иные нормативные правовые акты в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера. В региональном законодательстве также имеются отличия в подходах к определению ЧС.

В ряде законов субъектов РФ понятие «чрезвычайная ситуация» не раскрывается, а указывается сфера действия закона — регулирование отношений в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, например, Закон Московской области от 4 мая 2005 г. № 110/2005-ОЗ (ред. от 15.02.2016) «О защите населения и территории Московской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (принят постановлением Мособлдумы от 20 апреля 2005 г. № 4/137-П)[10], Закон Республики Алтай от 27 ноября 2012 г. № 63-РЗ «О защите населения и территории Республики Алтай от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и др.

В законе Хабаровского края от 1 мая 1996 г. № 7 (ред. от 24.06.2015) «О защите населения и территории Хабаровского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[11], Законе Тюменской области от 28 декабря 2004 г. № 323 (ред. от 06.07.2015) «О предупреждении и ликвидации природных и техногенных чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера» (принят Тюменской областной Думой

23.12.2004)[12] и других законах субъектов РФ имеются указания о том, что понятия, используемые в них, применяются в том же значении, что и в законодательстве РФ о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. В Законе республики Дагестан от 19 октября 2001 г. № 34 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Законе г. Москвы от 5 ноября 1997 № 46 (ред. от 09.09.2015) «О защите населения и территорий города от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[13] и др. определение ЧС идентично определению, данному в ФЗ № 68.

Законы республики Крым от 26 ноября 2014 г. № 235-1/14 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций»[14] и республики Татарстан от 8 декабря 2004 г. № 62-ЗРТ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» в определении чрезвычайной ситуации в качестве оснований ее возникновения называют источники природных, техногенных, биолого-социальных чрезвычайных ситуаций, а также раскрывают определения понятий: «природная чрезвычайная ситуация», «техногенная чрезвычайная ситуация», «биолого-социальная чрезвычайная ситуация».

Ряд субъектов Российской Федерации конкретизируют перечень источников чрезвычайных ситуаций с учетом своих особенностей, например, террористические акции — в Законе Санкт-Петербурга от 20 октября 2005 г. № 514-76 (ред. от 15.10.2015) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Санкт-Петербурге» (принят ЗС СПб 28.09.2005[15]) или негативных последствий, таких, как «гибель оленей и уничтожение рыбных запасов» — в Законе ЯНАО от 11 февраля 2004 г. № 5-ЗАО (ред. от 30.06.2015) «О защите населения и территорий Ямало-Ненецкого автономного округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (принят Государственной Думой Ямало-Ненецкого автономного округа 28.01.2004)[16].

Проанализировав нормативные дефиниции термина «чрезвычайные ситуации», сделаем важные выводы, во-первых, о существующих противоречиях в нормативном определении категории «чрезвычайная ситуация» не только на федеральном уровне, но и региональном законодательстве, во-вторых, об отсутствии универсального термина, определяющего обстановку, которая сложилась в результате всего спектра опасных явлений.

В настоящее время существует необходимость устранения дефектов в определении понятийного аппарата законов субъектов Российской Федерации о чрезвычайных ситуациях; исключения несогласованностей терминологических определений с положениями федерального законодательства о чрезвычайных ситуациях; изъятие излишних, не обусловленных предметом регулирования понятий, а также более точное определение предмета регулирования законов субъектов Российской Федерации в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Учитывая законодательный пробел в определении понятия «чрезвычайная ситуация» отечественными учеными предпринимались неоднократные попытки сформулировать соответствующую дефиницию.

Как научная категория указанное понятие впервые было обосновано и введено в оборот профессором Б.Н. Порфирьевым, который определяет чрезвычайную ситуацию как «внешне неожиданную, внезапно возникающую обстановку, характеризующуюся неопределенностью, остроконфликтностью, стрессовым состоянием населения, значительным социально-экологическим и экономическим ущербом, прежде всего человеческими жертвами, необходимостью быстрого реагирования (принятия решений), крупными людскими, материальными и временными затратами на проведение эвакуационно-спасательных работ, сокращение масштабов и ликвидацию многообразных негативных последствий (разрушений, пожаров и т.д.)». Оценив критически сформулированное определение, его автор приходит к выводу, что, несмотря на развернутую форму, оно не отражает всего многообразия и сложности реально существующих чрезвычайных ситуаций.

Архипова Н.И. и Кульба В.В. определяют чрезвычайную ситуацию как «неблагоприятное сочетание факторов и событий, создающих угрозу жизни людей, нарушающих условия их нормальной жизнедеятельности, препятствующих производственной, хозяйственной, бытовой и другим видам деятельности»[17].

Гущин В.В. обратил внимание, что при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на определенной территории вводится специальный правовой режим, который может быть выражен введением чрезвычайного положения или особых форм управления, или наделением дополнительными правами и обязанностями определенных лиц с ограничением прав других лиц, повышением юридической ответственности. Что нашло отражение в сформулированном им определении чрезвычайной ситуации[18].

Наиболее точно ЧС определил профессор С.А. Старостин — «это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате опасного явления социального, природного или техногенного характера, создающая реальную угрозу жизненно важным интересам личности, общества и государства или уже повлекшая многочисленные жертвы, значительные материальные потери, нарушение условий жизнедеятельности людей, ущерб окружающей природной среде и для ликвидации которой требуются неотложные и специальные меры правового, организационного и иного характера»[19]. Впервые определение ЧС было дополнено чрезвычайными ситуациями социального характера, к которым относятся межгосударственные и внутригосударственные конфликты, массовые мероприятия, чрезвычайные обстоятельства, а также биолого-социальные явления.

Кроме того, С.А. Старостин, обобщив основные характеристики ЧС, негативные последствия, выделил критерии чрезвычайности — негативные последствия тех или иных явлений и способы реагирования на них: 1) многочисленные жертвы людей или угроза их жизни и здоровью; 2) ущерб (угроза) окружающей среде; 3) значительные материальные потери; 4) нарушение условий жизнедеятельности людей[20].

В научной литературе встречаются и другие взгляды на понятие «чрезвычайная ситуация», в которых авторы опираются на один или несколько факторов чрезвычайной ситуации — источники, последствия, субъекты предупреждения и ликвидации и др. Считаем, что все они должны быть проанализированы и систематизированы российским законодателем с целью актуализации действующего чрезвычайного законодательства. Тем более, что такая работа ведется. Всероссийский научно-исследовательский институт по проблемам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций МЧС России, выполняя научно-исследовательскую работу «Научно-методическое сопровождение понятийного аппарата в области гражданской обороны, защиты в чрезвычайных ситуациях, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах», главной целью которой являлось совершенствование информационно-аналитического обеспечения руководителей и специалистов органов управления территориальных и функциональных подсистем Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций всех уровней. Одним из выходных результатов указанной работы стал Электронный словарь терминов и определений в указанной области.

Качественный терминологический аппарат предопределяет возможность унифицированного подхода к пониманию проблем обеспечения безопасности при ЧС, что необходимо для дальнейшего совершенствования законодательства и нормативного правового регулирования в данной сфере общественных отношений.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

2. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства Российской Федерации от 26 декабря 1994 г. № 35 ст. 3648.

3. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» // Собрание законодательства РФ, 28.07.1997, № 30, ст. 3589.

4. Федеральный закон от 5 июня 2012 г. № 50-ФЗ «О регулировании деятельности российских граждан и российских юридических лиц в Антарктике» // Собрание законодательства РФ, 11.06.2012, № 24, ст. 3067.

5. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций // Собрание законодательства РФ, 12.01.2004, № 2, ст. 121.

6. Временное положение о Государственной общесоюзной системе по предупреждению и действиям в чрезвычайных ситуациях: Постановление Совета Министров СССР № 1282 от 15 декабря 1990 г. (утратило силу) // Ведомости Совета народных депутатов и Совета Министров СССР. 1990, № 1276. Ст. 678.

7. Постановление Правительства РФ от 18 апреля 1992 г. № 261 «О создании Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях» (утратило силу). // Собрание нормативных актов Российской Федерации. 1992, № 13.

8. Закон Московской области от 4 мая 2005 г. № 110/2005-ОЗ (ред. от 15.02.2016) «О защите населения и территории Московской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Ежедневные Новости. Подмосковье, № 87, 14.05.2005.

9. Закон Хабаровского края от 1 мая 1996 г. № 7 (ред. от 24.06.2015) «О защите населения и территории Хабаровского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Сборник нормативных актов Хабаровской краевой Думы, № 3, март, 1996.

10. Закон Тюменской области от 28 декабря 2004 г. № 323 (ред. от 06.07.2015) «О предупреждении и ликвидации природных и техногенных чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера» // Вестник Тюменской областной Думы, № 15, часть 1, 2004.

11. Закон республики Дагестан от 19 октября 2001 г. № 34 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства Республики Дагестан, 31.10.2001, № 10, ст. 757.

12. Закон г. Москвы от 5 ноября 1997 г. № 46 (ред. от 09.09.2015) «О защите населения и территорий города от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Ведомости Московской Думы, № 2, 1998.

13. Закон республики Крым от 26 ноября 2014 г. № 235-1/14 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» // Ведомости Государственного Совета Республики Крым от 29 декабря 2014 г. № 5 (ч. 2).

14. Закон республики Татарстан от 8 декабря 2004 г. № 62-ЗРТ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» // Ведомости Государственного Совета Татарстана, 2004, № 12 (II часть), ст. 885.

15. Закон Санкт-Петербурга от 20 октября 2005 г. № 514-76 (ред. от 15.10.2015) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Санкт-Петербурге» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, № 12, 20.12.2005.

16. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 11 февраля 2004 г. № 5-ЗАО (ред. от 30.06.2015) «О защите населения и территорий Ямало-Ненецкого автономного округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа, № 1/1, январь, 2004.

17. *Архипова Н.И., Кульба В.В.* Управление в чрезвычайных ситуациях. 2-е изд., перераб. И доп. М.: Рос. Гуманит. Ун-т, 1998.

18. *Гущин В.В.* Понятие безопасности и ее предметно-объектные сферы // Проблемы повышения готовности органов внутренних дел к деятельности в чрезвычайных ситуациях: Сб. научных трудов. М.: ВНИИ МВД России, 1994.

19. *Мелехин А.В.* Чрезвычайное законодательство РФ: теоретические, правовые и организационные проблемы его реализации: монография. М.: Академия управления МВД России, 2013.

20. *Порьфирьев Б.Н.* Государственное управление в чрезвычайных ситуациях. М.: Наука, 1991.

21. *Старостин С.А.* Управление органами внутренних дел при чрезвычайных ситуациях (правовые и организационные аспекты): Дисс. … д-ра юрид. наук. М., 2000.

References

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennyh Zakonami RF o popravkah k Konstitucii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014

№ 11-FKZ) // Sobranie zakonodatel'stva RF, 04.08.2014, № 31, st. 4398.

2. Federal'nyj zakon ot 21 dekabrya 1994 g. № 68 «O zashchite naseleniya i territorij ot chrezvychajnyh situacij prirodnogo i tekhnogennogo haraktera» // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii ot 26 dekabrya 1994 g. № 35 st. 3648.

3. Federal'nyj zakon ot 21 iyulya 1997 g. № 117-FZ «O bezopasnosti gidrotekhnicheskih sooruzhenij» // Sobranie zakonodatel'stva RF, 28.07.1997, № 30, st. 3589.

4. Federal'nyj zakon ot 05 iyunya 2012 № 50-FZ «O regulirovanii deyatel'nosti rossijskih grazhdan i rossijskih yuridicheskih lic v Antarktike» // Sobranie zakonodatel'stva RF, 11.06.2012, № 24, st. 3067.

5. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 30 dekabrya 2003 № 794 «O edinoj gosudarstvennoj sisteme preduprezhdeniya i likvidacii chrezvychajnyh situacij // Sobranie zakonodatel'stva RF, 12.01.2004, № 2, st. 121.

6. Vremennoe polozhenie o Gosudarstvennoj obshchesoyuznoj sisteme po preduprezhdeniyu i dejstviyam v chrezvychajnyh situaciyah: Postanovlenie Soveta Ministrov SSSR № 1282 ot 15 dekabrya 1990 g. (utratilo silu) // Vedomosti Soveta narodnyh deputatov i Soveta Ministrov SSSR. 1990, № 1276. St.678.

7. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 18 aprelya 1992 g. № 261 «O sozdanii Rossijskoj sistemy preduprezhdeniya i dejstvij v chrezvychajnyh situaciyah» (utratilo silu). // Sobranie normativnyh aktov Rossijskoj Federacii. 1992, № 13.

8. Zakon Moskovskoj oblasti ot 4 maya 2005 № 110/2005-OZ (red. ot 15.02.2016) «O zashchite naseleniya i territorii Moskovskoj oblasti ot chrezvychajnyh situacij prirodnogo i tekhnogennogo haraktera» // Ezhednevnye Novosti. Podmoskov'e, № 87, 14.05.2005.

9. Zakon Habarovskogo kraya ot 1 maya 1996 № 7 (red. ot 24.06.2015) «O zashchite naseleniya i territorii Habarovskogo kraya ot chrezvychajnyh situacij prirodnogo i tekhnogennogo haraktera»// Sbornik normativnyh aktov Habarovskoj kraevoj Dumy, № 3, mart, 1996.

10. Zakon Tyumenskoj oblasti ot 28 dekabrya 2004 № 323 (red. ot 06.07.2015) «O preduprezhdenii i likvidacii prirodnyh i tekhnogennyh chrezvychajnyh situacij mezhmunicipal'nogo i regional'nogo haraktera» // Vestnik Tyumenskoj oblastnoj Dumy, № 15, chast' 1, 2004.

11. Zakon respubliki Dagestan ot 19 oktyabrya 2001 g. № 34 «O zashchite naseleniya i territorij ot chrezvychajnyh situacij prirodnogo i tekhnogennogo haraktera» // Sobranie zakonodatel'stva Respubliki Dagestan, 31.10.2001, № 10, st. 757.

12. Zakon g. Moskvy ot 5 noyabrya 1997 № 46 (red. ot 09.09.2015) «O zashchite naseleniya i territorij goroda ot chrezvychajnyh situacij prirodnogo i tekhnogennogo haraktera» // Vedomosti Moskovskoj Dumy, № 2, 1998.

13. Zakon respubliki Krym ot 26 noyabrya 2014 № 235-1/14 «O zashchite naseleniya i territorij ot chrezvychajnyh situacij» // Vedomosti Gosudarstvennogo Soveta Respubliki Krym ot 29 dekabrya 2014 g. № 5 (ch. 2).

14. Zakon respubliki Tatarstan ot 8 dekabrya 2004 g. № 62- ZRT «O zashchite naseleniya i territorij ot chrezvychajnyh situacij» // Vedomosti Gosudarstvennogo Soveta Tatarstana, 2004, № 12 (II chast'), st. 885.

15. Zakon Sankt-Peterburga ot 20 oktyabrya 2005 № 514-76 (red. ot 15.10.2015) «O zashchite naseleniya i territorij ot chrezvychajnyh situacij prirodnogo i tekhnogennogo haraktera v Sankt-Peterburge» // Vestnik Zakonodatel'nogo Sobraniya Sankt-Peterburga, № 12, 20.12.2005.

16. Zakon YAmalo-Neneckogo avtonomnogo okruga ot 11 fevralya 2004 № 5-ZAO (red. ot 30.06.2015) «O zashchite naseleniya i territorij YAmalo-Neneckogo avtonomnogo okruga ot chrezvychajnyh situacij prirodnogo i tekhnogennogo haraktera» // Vedomosti Gosudarstvennoj Dumy YAmalo-Neneckogo avtonomnogo okruga, № 1/1, yanvar', 2004.

17. *Arhipova N.I., Kul'ba V.V.* Upravlenie v chrezvychajnyh situaciyah. 2-e izd., pererab. I dop. M.: Ros. Gumanit. Un-t, 1998.

18. *Gushchin V.V.* Ponyatie bezopasnosti i ee predmetno-ob"ektnye sfery // Problemy povysheniya gotovnosti organov vnutrennih del k deyatel'nosti v chrezvychajnyh situaciyah: Sb. nauchnyh trudov. M.: VNII MVD Rossii, 1994.

19. *Melekhin A.V.* CHrezvychajnoe zakonodatel'stvo RF: teoreticheskie, pravovye i organizacionnye problemy ego realizacii: monografiya. M.: Akademiya upravleniya MVD Rossii, 2013.

20. *Por'fir'ev B.N.* Gosudarstvennoe upravlenie v chrezvychajnyh situaciyah. M.: Nauka, 1991.

21. *Starostin S.A.* Upravlenie organami vnutrennih del pri chrezvychajnyh situaciyah (pravovye i organizacionnye aspekty): Diss. …d-ra yurid. nauk. M., 2000.

---

[1] *Мелехин А.В.* Чрезвычайное законодательство РФ: теоретические, правовые и организационные проблемы его реализации: монография. М.: Академия управления МВД России, 2013. С. 30—31.

[2] Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства Российской Федерации от 26 декабря 1994 г. № 35 ст. 3648.

[3] Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций // Собрание законодательства РФ, 12.01.2004, № 2, ст. 121.

[4] *Порьфирьев Б.Н.* Государственное управление в чрезвычайных ситуациях. М.: Наука, 1991. С. 31.

[5] Временное положение о Государственной общесоюзной системе по предупреждению и действиям в чрезвычайных ситуациях: Постановление Совета Министров СССР № 1282 от 15 декабря 1990 г. // Ведомости Совета народных депутатов и Совета Министров СССР. 1990, № 1276. ст. 678.

[6] Постановление Правительства РФ от 18 апреля 1992 г. № 261 «О создании Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях» // Собрание нормативных актов Российской Федерации. 1992, № 13 (утратило силу).

[7] Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Собрание законодательства РФ, 12.01.2004, № 2, ст. 121.

[8] Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» // Собрание законодательства РФ, 28.07.1997, № 30, ст. 3589.

[9] Федеральный закон от 5 июня 2012 г. № 50-ФЗ «О регулировании деятельности российских граждан и российских юридических лиц в Антарктике» // Собрание законодательства РФ, 11.06.2012, № 24, ст. 3067.

[10] Ежедневные Новости. Подмосковье, № 87, 14.05.2005.

[11] Сборник нормативных актов Хабаровской краевой Думы, № 3, март, 1996.

[12] Вестник Тюменской областной Думы, № 15, часть 1, 2004.

[13] Ведомости Московской Думы, № 2, 1998.

[14] Ведомости Государственного Совета Республики Крым от 29 декабря 2014 г. № 5 (ч. 2).

[15] Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, № 12, 20.12.2005.

[16] Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа, № 1/1, январь, 2004.

[17] *Архипова Н.И., Кульба В.В.* Управление в чрезвычайных ситуациях. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Рос. Гуманит. Ун-т, 1998. С. 8.

[18] *Гущин В.В.* Понятие безопасности и ее предметно-объектные сферы // Проблемы повышения готовности органов внутренних дел к деятельности в чрезвычайных ситуациях: Сб. научных трудов. М.: ВНИИ МВД России, 1994. С. 8.

[19] *Старостин С.А.* Управление органами внутренних дел при чрезвычайных ситуациях (правовые и организационные аспекты): Дисс. …д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 47.

[20] *Старостин С.А.* Там же. С. 45.

УДК 342.951

ББК 67.401

РЕАЛИЗАЦИЯ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АЛЕКСЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ КОНСТАНТИНОВ,

преподаватель кафедры административного права

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

E-mail: alexk_pochta@mail.ru;

СТАНИСЛАВ ПЕТРОВИЧ СТАЩЕНКО,

преподаватель кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: arlik13@inbox.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

Рецензент: кандидат юридических наук ***Б.Ц. Жалсанов***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются вопросы реализации органами внутренних дел чрезвычайного законодательства, затронуты некоторые аспекты формирования и развития российского чрезвычайного законодательства.

Ключевые слова: полиция, административное право, военное положение, чрезвычайное положение, чрезвычайная ситуация, контртеррористическая операция, национальная безопасность, чрезвычайное законодательство.

Abstract. This article discusses the implementation of the internal affairs authorities of the emergency legislation addresses some aspects of formation and development of Russian emergency legislation.

Keywords: police, administrative law, legal regime, martial law, state of emergency, emergency, counter-terrorism operation, national security, emergency legislation.

В современных условиях повышения уровня внутренних и внешних угроз безопасности российского государства требует от органов внутренних дел качественной и последовательной реализации правовых норм, среди которых особое место занимают правовые нормы чрезвычайного законодательства.

Реализация органами внутренних дел норм чрезвычайного законодательства заключается в практическом претворении их в деятельности субъектов права в результате соблюдения запретов, исполнения юридических обязанностей и использования субъективных прав. Как подчеркивает С.С. Алексеев, юридическим результатом реализации будет являться правомерное поведение субъектов и правовая урегулированность общественных отношений, а фактическим — преобразование реальной действительности для достижения желаемых целей [3, с. 366].

В рамках чрезвычайного законодательства в основу формирования таких целей легло представление о безопасности (национальной безопасности), в которой законодатель выделил четыре ключевых составляющих — безопасность личности, общественную безопасность, безопасность государства и экологическую безопасность. Также возможны другие виды безопасности, предусмотренные российским законодательством.

Формирование эффективной системы обеспечения национальной безопасности с помощью правовых норм чрезвычайного законодательства способствует реализации состояния защищенности от внешних и внутренних угроз и устойчивого развития личности, общества и государства, при которых обеспечивается реализация их объективно значимых потребностей.

В систему обеспечения национальной безопасности входят силы и средства органов внутренних дел, которые применяются в особых условиях в соответствии с задачами, возложенными на них правовыми актами чрезвычайного законодательства.

Так, прохождение службы сотрудниками органов внутренних дел в особых условиях устанавливается ст. 35 ФЗ от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». К особым условиям службы законодатель отнес действие военного положения и чрезвычайного положения, проведения контртеррористической операции, условия вооруженного конфликта, ликвидация последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера, а также другие чрезвычайные ситуации.

В свою очередь ФЗ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» в ст. 12 возлагает на полицию обязанности, выполнение которых осуществляется в особых условиях и направленны на предотвращения или устранение причин, условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства. В этой связи, Ю.А. Тихомиров подчеркивает то, что исходящая реальная или потенциальная угроза объектам безопасности определяет содержание деятельности органов внутренних дел, в том числе и полиции [2, с. 382].

Реализация субъективных обязанностей полиции во время действия чрезвычайных ситуаций осуществляется с помощью правовых норм чрезвычайного законодательства. В виду особой значимости чрезвычайного законодательства обратим внимание на крайне важную сторону правового регулирования, как реализация законов.

Под реализацией закона Ю.А. Тихомиров понимает процесс их непрерывного действия, выражающийся в применении правовых норм к юридическим фактам, событиям, явлениям, относящейся к жизнедеятельности, урегулированной законами [2, с. 415].

Ю.А. Тихомиров в своих работах отмечает отсутствие целостного механизма действия закона, что без сомнения, отрицательно скажется на достижении поставленных перед законом целей.

Реализация ФЗ «О полиции» в части касающейся возложенных на полицию обязанностей осуществляется через систему нормативно-правовых актов чрезвычайного законодательства, применение

правовых норм которого будет обусловлено соответствующими условиями и обстоятельствами чрезвычайного характера. При этом порядок и характер привлечения к административной и уголовной ответственности имеет свои особенности в зависимости от действующего специального административно-правового режима [9, с. 168].

Так, в п. 7 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции» указана обязанность полиции принимать при чрезвычайных ситуациях неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб; обеспечивать общественный порядок при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий.

Реализация обязанностей полиции в условиях действия чрезвычайных положений или чрезвычайных ситуаций осуществляется на основе ФКЗ от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» и ФЗ от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», действие которых распространяется на отношения, возникающие в процессе деятельности органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационно-правовой формы и их должностных лиц, а также населения в области обеспечения безопасности личности, общества и государства от чрезвычайных обстоятельств.

Установленный в чрезвычайном законодательстве строгий приоритет закона над всеми подзаконными актами означает самостоятельность действий органов по реализации Конституции и законов, в установленных пределах и рамках которых осуществляются субъективные права и обязанности, а также в границах предоставленной компетенции по изданию подзаконных актов.

В России стремительно развивается чрезвычайное законодательство, и в такой период закон становится ключевой точкой в формирование системы подзаконных актов, направленных на реализацию установленных в законе целей.

Так, деятельность органов внутренних дел в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций регламентирована целой системой нормативно-правовых актов подзаконного характера:

- Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»;
- Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»;
- Постановление Правительства РФ от 16 марта 2013 г. № 223 «О федеральной целевой программе «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» в Российской Федерации на 2013—2017 годы»;
- Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 300 «О государственной программе Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»;
- Постановление Правительства РФ от 8 ноября 2013 г. № 1007 «О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»;
- Приказ Федеральной миграционной службы от 25 апреля 2013 г. № 224 «Об особенностях применения в отношении сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, прикомандированных к ФМС России, некоторых приказов МВД России по вопросам прохождения службы в особых условиях»;
- Приказ Государственной фельдъегерской службы РФ от 12 мая 2015 г. № 132 «Об особенностях применения в отношении сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, прикомандированных к Государственной фельдъегерской службе Российской Федерации, приказа МВД России от 6 июня 2012 г. № 562 «О некоторых вопросах прохождения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации службы в особых условиях».

В соответствии с п. 16 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции» деятельность полиции направлена на предупреждение, выявление и пресечение экстремистской деятельности общественных объединений,

религиозных и иных организаций, граждан должна осуществляться согласно ФЗ от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», учитывая Постановление Пленума Верховного суда РФ от 28 июня 2011 г. № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности».

«Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года» (утв. Президентом РФ 28 ноября 2014 г. № Пр-2753), в которой обозначены основные направления государственной политики по противодействию экстремизму на период до 2025 г.

Утвержденная Стратегия направлена на реализацию на федеральном, региональном и муниципальном уровнях мер организационного и правового характера. В рамках одного из этапов на 2016—2024 годы планируется разработать и принять законодательные и иные нормативные правовые акты РФ, субъектов РФ, направленные на решение задач в сфере противодействия экстремизму, что, без всякого сомнения, обогатит российское чрезвычайное законодательство.

В соответствии с п. 17 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции» полиция участвует в мероприятиях по противодействию терроризму и в обеспечении правового режима контртеррористической операции, а также в обеспечении защиты потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, в проведении экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов.

В своей деятельности полиция руководствуется ФЗ от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», в котором устанавливаются организационные и правовые основы в сфере противодействия терроризму, профилактики и борьбы с ним, минимизации и ликвидации последствий проявления терроризма.

В целях реализации закрепленных законом организационных и правовых основ, а также в целях координации деятельности федеральных, территориальных и местных органов власти были изданы следующие нормативно-правовые акты:

- «Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации» (утв. Президентом РФ 05.10.2009);
- Указ Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму»;
- Указ Президента РФ от 18 ноября 2015 г. № 562 «О Межведомственной комиссии по противодействию финансированию терроризма»;
- Постановление Правительства РФ от 6 июня 2007 г. № 352 «О мерах по реализации Федерального закона «О противодействии терроризму»;
- Постановление Правительства РФ от 4 мая 2008 г. № 333 «О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму»;
- Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ, МВД РФ и ФСБ РФ от 18 августа 2010 г. № 693н/604/403 «Об утверждении Инструкции по обеспечению антитеррористической защищенности санаторно-курортных учреждений».

Также в рамках противодействия терроризму в соответствии с указанными актами, предусматривается возможность принятия нормативно-правовых актов другими федеральными органами государственной власти.

Для реализации решений государственных органов могут издаваться акты или совместные акты обозначенных органов.

Согласно п. 29 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции» полиция участвует в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях.

Обеспечение режима военного положения осуществляется органами внутренних дел в соответствии с полномочиями, предоставленными им следующими правовыми актами:

- ФКЗ от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»;
- ФЗ от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»;
- ФЗ от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»;
- ФЗ от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне»;
- «Военная доктрина Российской Федерации» (утв. Президентом РФ 25.12.2014 № Пр-2976);

- Постановление Правительства РФ от 26 ноября 2007 г. № 804 «Об утверждении Положения о гражданской обороне в Российской Федерации»;
- Приказ МВД РФ от 6 октября 2008 г. № 861 «Об утверждении Положения об организации и ведении гражданской обороны в системе МВД России».

В соответствии с п. 29 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции» полиция оказывает содействие пограничным органам федеральной службы безопасности в проведении мероприятий по защите Государственной границы РФ, участвовать в осуществлении контроля за соблюдением пограничного режима, обеспечивать по представлениям пограничных органов федеральной службы безопасности временное ограничение или воспрещение доступа граждан на отдельные участки местности или объекты вблизи Государственной границы РФ во время проведения пограничных поисков и операций, при отражении вооруженных вторжений на территорию РФ или при воспрепятствовании незаконным массовым пересечениям Государственной границы Российской Федерации.

Правовую основу реализации возложенных обязанностей полиции составляет ст. 10 ФЗ «О полиции», в рамках которой вводится принцип взаимодействия и сотрудничества полиции с другими правоохранительными органами [1], а также следующие нормативно-правовые акты:

- ФЗ от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»;
- Указ Президента РФ от 3 марта 1999 г. № 281 «Об утверждении Положения о Главном командовании внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации»;

Указ Президента РФ от 1 июня 2005 г. № 627 «Об утверждении Положения об оперативно-территориальном объединении внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации»;

- Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 249 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»;
- Приказ МВД РФ от 15 ноября 2003 г. № 884 «Об утверждении Общего положения о соединении и воинской части внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации»;
- Приказ МВД РФ от 26 октября 2007 г. № 942 «Об утверждении положений об управлениях региональных командований внутренних войск МВД России».

И п. 42 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции» закрепляет обязанность полиции осуществлять контроль за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса в соответствии с ФЗ от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», а также в рамках реализации Указа Президента РФ от 28 октября 2014 г. № 693 «Об осуществлении контроля за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», согласно которому на МВД России решено возложить полномочия по контролю за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса.

В процессе осуществлении полномочий по контролю за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса органы внутренних дел также руководствуются следующими подзаконными актами:

- Постановление Правительства РФ от 5 мая 2012 г. № 459 «Об утверждении Положения об исходных данных для проведения категорирования объекта топливно-энергетического комплекса, порядке его проведения и критериях категорирования»;
- Постановление Правительства РФ от 5 мая 2012 г. № 460 «Об утверждении Правил актуализации паспорта безопасности объекта топливно-энергетического комплекса»;
- Приказ Министерства энергетики РФ от 13 декабря 2011 г. № 587 «Об утверждении перечня работ, непосредственно связанных с обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса».

Надо учитывать то, что нередко административно-правовой массив чрезвычайного законодательства формируется и развивается ситуационно иногда стихийно, бессистемно, что в итоге, приводит или может привести к негативным последствиям. Кроме того, негативное влияние оказывает отрицательная практика по реализации субъективных прав и обязанностей, а также наличие правоприменi-

тельных ошибок, что, без всякого сомнения, указывает на не достаточную проработку отдельных моментов в законах и реализацию в подзаконных актах [7, с. 86; 8, с. 179; 6, с. 61].

Важным моментом в формировании и развитии административно-чрезвычайного законодательства является тот факт, что существует реальная необходимость заблаговременного принятия законодательных актов. Необходимо начинать с проведения анализа и определения тех целей и задач, которые будут актуальны и насущны в конкретных чрезвычайных условиях. Это напрямую зависят от проводимой государственной политики, так как на формирование целей влияет множество внешних и внутренних факторов, имеющих политический, экономический, социальный характер [5, с. 131].

Единство системы российского чрезвычайного законодательства заключается в целостности ее внутренней организации, взаимосогласованности нормативно-правовых актов, единстве принципов строения и функционирования, отсутствии противоречий в правовых требованиях.

Литература

1. Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). // Проспект. 2016 г.

2. Административное право и процесс: полный курс. Тихомиров Ю.А. М.: Изд. Тихомирова М.Ю. 2005. 697 с.

3. *Алексеев С.С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юрид. лит. 1989. 288 с.

4. *Левина М.И.* Система российского законодательства: теоретическая конструкция и действующая модель // Куда идет Россия? Формальные институты и реальные практики / под общ. ред. Т.И. Заславской. М., 2002. С. 42—52.

5. *Константинов А.В.* Специфика юридической природы правового режима в административном праве // Наука, техника и образования. 2015. № 11 (17). С. 129—131.

6. *Константинов А.В.* К вопросу о правовом регулировании общественных отношений // Вестник науки и образования / Bulletin of Science and Education. 2015. № 9 (11). С. 58—61.

7. *Константинов А.В.* Некоторые аспекты понятия и сущности механизма административно-правового регулирования // Вестник науки и образования / Bulletin of Science and Education. 2015. № 10 (12). С. 84—87.

8. *Константинов А.В.* Административно-правовая сущность актов применения норм права // Наука, техника и образования / Science, technology and education. 2015. № 10 (16). С. 176—180.

9. *Стащенко С.П.* Некоторые аспекты административного законодательства, устанавливающего ответственность в особых условиях // Вестник МосУ МВД России. 2015. № 6. С. 167—170.

References

1. *Avrutin Yu., Bulavin S.P., Nightingale J.P., Chernikov V.V.* Commentary to the Federal law «On police» (article by article). // Prospect. 2016.

2. Administrative law and process: full course. Tikhomirov Y.A. M., Ed. Tikhomirov M.Y. 2005. 697 c.

3. *Alekseev S.S.* The General permission and General prohibitions in Soviet law. M.: Yurid. lit. 1989. 288 p.

4. *Levin M.I.* the Russian legislation: theoretical design and the current model // Where goes Russia? Formal institutions and real practices / ed. by T.I. Zaslavskaya. M., 2002. S. 42—52.

5. *Konstantinov A.V.* the Specificity of the legal nature of the legal regime in the administrative law // Science, technology and education. 2015. No. 11 (17). S. 129—131.

6. *Konstantinov A.V.* To the question of the legal regulation of public relations // Bulletin of science and education / Bulletin of Science and Education. 2015. No. 9 (11). P. 58—61.

7. *Konstantinov A.V.* Some aspects of the concept and essence of the mechanism of administrative-legal regulation // journal of science and education Bulletin of Science and Education. 2015. No. 10 (12). P. 84—87.

8. *Konstantinov A.V.* Administrative-legal nature of acts of application of law // Science, technology and education / Science, technology and education. 2015. No. 10 (16). C. 176—180.

9. *Stasenko S.P.* Some aspects of administrative law, which establishes liability in special conditions // Bulletin of the MoE, the Ministry of internal Affairs of Russia. 2015. No. 6. S. 167—170.

УДК 342.951
ББК 67.401.01

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ УЧАСТКОВЫМИ УПОЛНОМОЧЕННЫМИ ПОЛИЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА ЗА ЛИЦАМИ, ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

ОЛЬГА ВЛАДИМИРОВНА КУРБАТОВА,
доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат экономических наук, доцент;
РУСЛАН ВЛАДИМИРОВИЧ КРАХИН,
Инспектор 1 отделения Отдела организации деятельности участковых уполномоченных полиции
и подразделений по делам несовершеннолетних УВД по ЮАО ГУ МВД России по г. Москве
E-mail: Statya2015@mail.ru
Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс
Рецензент: кандидат юридических наук ***Б.Ц. Жалсанов***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Статья посвящена анализу деятельности участковых уполномоченных полиции по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Выявлены трудности, с которыми сталкиваются участковые уполномоченные полиции при осуществлении административного надзора за указанной категорией лиц, а также определены направления совершенствования деятельности участковых уполномоченных полиции по осуществлению административного надзора.

Ключевые слова: административный надзор, лица, освобожденные из мест лишения свободы, органы внутренних дел, участковый уполномоченный полиции, индивидуальная профилактическая работа.

Abstract. The article is devoted the analysis of activity of precinct police in the exercise of administrative supervision over persons released from places of imprisonment. The difficulties faced by the district commissioners of police in the exercise of administrative supervision over specified categories of persons, and also identifies directions of perfection of activity of precinct police in the exercise of administrative supervision.

Keywords: administrative supervision, persons released from places of imprisonment, the police, the district Commissioner of police, individual preventive work.

Возникновение института административного надзора относится к 60-м гг. XX в. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. № 5364-VI было принято положение «Об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [1]. Данный документ просуществовал в течение почти 40 лет, и фактически прекратил свое действие в 2000-х годах в связи с проводимыми в 90-е гг. XX века реформами уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и административного законодательства, но юридически был признан не действующим на территории Российской Федерации с 1 января 2010 года в связи с принятием Федерального Закона 27 декабря 2009 года № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы» [2].

Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [3] (далее — Закон № 64-ФЗ) вновь введен данный правовой институт.

Принятие указанного закона было обусловлено интенсивным ростом уровня рецидивной преступности в стране. Закон № 64-ФЗ закрепил понятие, задачи, срок, перечни субъектов и объектов административного надзора, а также порядок его осуществления.

Согласно этому закону административный надзор направлен в первую очередь на защиту государственных и общественных интересов. Административный надзор за указанной категорией лиц устанавливается с целью предупреждения совершения ими преступлений и других правонарушений, а также оказания на них индивидуального профилактического воздействия.

Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, занимает важное место в административной деятельности органов внутренних дел. Сущность данного надзора заключается в наблюдении органами внутренних дел за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом в соответствии с Законом № 64-ФЗ временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных этим законом.

В первую очередь необходимо обозначить категории лиц, в отношении которых устанавливается административный надзор:

Это совершеннолетние лица, освобождаемые или освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную либо неснятую судимость, за совершение:

1) тяжкого или особо тяжкого преступления;
2) преступления при рецидиве преступлений;
3) умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего.

В отношении перечисленных категорий лиц административный надзор устанавливается по инициативе:

- исправительного учреждения, если в период отбывания наказания в местах лишения свободы это лицо признавалось злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания;
- или по инициативе органов внутренних дел, в отношении тех же лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы и имеющих непогашенную либо неснятую судимость, и в случае совершения ими в течение одного года два и более административных правонарушения против порядка управления и (или) административных правонарушения, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность.

В отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, а также за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений, административный надзор устанавливается независимо от наличия вышеперечисленных оснований.

Согласно ч. 1 ст. 4 закона № 64-ФЗ в отношении поднадзорного лица могут устанавливаться следующие административные ограничения:

- запрещение:
- пребывания в определенных местах;
- посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях;
- пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток;
- выезда за установленные судом пределы территории;
- обязательная явка от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации.

Следует отметить, что на практике основными субъектами, осуществляющими административный надзор, являются участковые уполномоченные полиции, так как в их обязанности входит непосредственное несение службы на административном участке, работа с населением и профилактика административных правонарушений и преступлений

в жилом секторе, и инспектора́ по осуществлению административного надзора, которые также входят в подразделения участковых уполномоченных полиции.

Кроме того, в осуществлении административного надзора участвуют:

- сотрудники строевых подразделений: патрульно-постовой службы полиции; вневедомственной охраны; дорожно-патрульной службы ГИБДД;
- подразделения, уполномоченные осуществлять оперативно-розыскную деятельность;
- дежурные части территориальных органов внутренних дел;
- сотрудники полиции линейных управлений, отделов Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

В целях осуществления контроля (надзора) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом, в соответствии с федеральным законом, запретов и ограничений, закон наделяет сотрудников полиции соответствующими обязанностями и правами (п. 26 ч. 1 ст. 12 и п. 11 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции») [4].

Приказом МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 был утвержден Порядок осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы [5], который регулирует осуществление органами внутренних дел наблюдения за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных судом административных ограничений их прав и свобод, а также за выполнением ими обязанностей, предусмотренных законом.

Рассматривая организацию работы по осуществлению профилактической работы с лицами, в отношении которых установлен административный надзор, следует особо выделить службу участковых уполномоченных полиции, на которых возложены основные обязанности по осуществлению комплекса профилактических мероприятий с указанными лицами.

Изучение деятельности участковых уполномоченных полиции по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, позволило выявить ряд проблем. В частности, участковые уполномоченные полиции зачастую выполняют функции, непосредственно не связанные с работой на административном участке, реализация которых отвлекает их от качественного осуществления административного надзора. В этой связи следует обратить внимание на то, что одной из наиболее важных задач участкового уполномоченного полиции при осуществлении административного надзора является профилактика преступлений и административных правонарушений среди поднадзорных лиц, формирование у них законопослушного поведения. Поэтому целесообразно свести к минимуму привлечение участковых к выполнению несвойственных им функций (охране общественного порядка во время проведения праздничных, спортивных, общественно-политических и других мероприятий, розыск призывников для военкомата, работа с судебными приставами, а порой и вместо судебных приставов и т.д.).

Индивидуальная профилактическая работа, осуществляемая участковым уполномоченным полиции состоит из двух методов профилактики: метода убеждения и метода принуждения [6].

Метод убеждения — это в первую очередь профилактическая беседа с профилактируемым лицом, направленная на убеждение этого лица к возвращению к нормальному образу жизни с точки зрения социума и отказа от совершения противоправных деяний, в том числе административных правонарушений и преступлений; разъяснение ему негативных последствий от антиобщественного образа жизни; склонение к участию в общественно-полезных мероприятиях. И как обязательное условие профилактической работы с таким лицом — его трудоустройство с целью законного получения средств к существованию.

В случае, когда все средства убеждения использованы, но цель индивидуальной профилактики в отношении профилактируемого лица не достигнута, следует применять метод принуждения, основанный на применении мер превентивного характера, то есть привлечение данного лица к административной, а в случае необходимости, и к уголовной ответственности.

К сожалению, изложенные методы не всегда в полной мере возможно применить на практике. В

первую очередь, по причине того, что ни сам Закон № 64-ФЗ, ни приказ МВД России № 818 не раскрывают содержание и формы индивидуальной профилактической работы с поднадзорным лицом, однако ставят задачу по предупреждению совершения поднадзорными лицами преступлений и других правонарушений, в целях защиты государственных и общественных интересов [7].

В процессе реализации административного надзора участковые уполномоченные полиции сталкиваются с некоторыми трудностями, а именно:

- категорию поднадзорных лиц, имеющих непогашенную судимость за совершение преступлений при опасном или особо опасном рецидиве преступлений, не «пугают» санкции, предусмотренные законодательством за уклонение от административного надзора;
- так называемое «неравномерное распределение лиц, подлежащих профилактическому учету», а именно проживание большого количества лиц, в отношении которых установлен административный надзор, на административном участке отдельно взятого участкового уполномоченного полиции, создавая ему большую нагрузку, в сравнении с его коллегами, по осуществлению профилактических мероприятий в отношении указанных лиц;
- в соответствии с п. 8.4. Порядка осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в целях получения сведений о поведении поднадзорного лица, участковые уполномоченные полиции запрашивают информацию по месту работы и (или) месту его жительства (пребывания), из чего следует, что в рамках осуществления административного надзора необходимо, с целью получения информации о данном лице, прямо или косвенно, разглашать сведения о его судимости и нахождения под особым контролем органов внутренних дел третьим лицам (работодателю, соседям по месту жительства), что явно не способствует ресоциализации поднадзорного лица в обществе, так как тем самым мы негативно настраиваем граждан по отношению к данному лицу [8];
- в том числе следует отметить и такую немаловажную проблему, как слабая подготовка личного состава участковых уполномоченных полиции в вопросе индивидуальной профилактической работе, тем более, когда молодой сотрудник — вчерашний выпускник высшего учебного заведения, пытается объяснить матерому рецидивисту, мировоззрение которого кардинально отличается от общепринятого, что образ его жизни «не совсем правильный».

Еще на стадии подготовки рассматриваемого федерального закона, в январе 2011 года, на заседании Совета безопасности Российской Федерации, подчеркивалась необходимость продуманной, хорошо отлаженной системы профилактики, а также акцентировалось внимание на важности консолидации усилий правоохранительных и иных органов государственной власти, без которой невозможно решить проблему рецидива преступности [9].

Кроме того, отметим, что в настоящее время отсутствует специализированная психологическая служба, которая бы осуществляла работу с данной категорией лиц с целью их психологической адаптации, в особенности с той категорией, которые за время нахождения в местах лишения свободы потеряли близких (смерть, развод), а так же имеющих неприязненные чувства к обществу в целом и к сотрудникам полиции в частности. Указанное обстоятельство также не способствует достижению положительных результатов при осуществлении административного надзора.

Также необходима квалифицированная помощь со стороны служб социальной защиты населения по трудоустройству лиц, освобожденных из мест лишения свободы, по получению данными лицами необходимой профессиональной квалификации или профессиональной переориентации.

Контроль за трудоустройством каждого поднадзорного должен осуществляться систематически путем:

- личных бесед с ним во время посещения его места жительства или в ходе проведения с ним профилактических мероприятий;
- бесед с родственниками и другими лицами;
- посещение сотрудниками полиции места его работы, если это не повлечет за собой впоследствии увольнения поднадзорного лица или ухудшения отношений с работодателем;

По каждому факту увольнения поднадзорного с работы должно проводиться индивидуальное разбирательство его мотивов.

В ходе проверки истребуется объяснение поднадзорного, запрашиваются соответствующие сведения о работодателе. Во время разбирательства письменно фиксируются намерения поднадзорного о новом трудоустройстве, и одновременно должна проводиться проверка их реальности.

Все материалы проведенной проверки приобщаются к делу административного надзора. Последующий контроль за трудоустройством поднадзорных ведется по учащенному графику. Поднадзорные, не занятые общественно полезным трудом и не принимающие реальных мер по трудоустройству, берутся под интенсивный надзор.

В целях осуществления особого контроля за лицами, имеющими непогашенную или неснятую судимость за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, для предотвращения рецидива данного вида преступления, следует привлекать психиатров.

Несмотря на принятые нормативные правовые акты, в настоящее время отсутствует единый порядок выявления лиц, в отношении которых возможно установление судом административного надзора.

Так, на территории, обслуживаемой органом внутренних дел, может проживать лицо, в отношении которого возможно установление административного надзора, но информация, что такое лицо проживает на территории обслуживания, у участкового уполномоченного полиции нет, и соответственно оно не разыскивается и какой либо контроль за таким лицом со стороны участкового уполномоченного полиции не осуществляется.

В том числе необходимо помнить, что Конституция Российской Федерации дает право любому гражданину на свободное передвижение и выбор места жительства, из чего следует, что любое ограничение прав и законных интересов гражданина возможно только по решению суда и что лицо, освобожденное из мест лишения свободы, подпадающее под действие Закона № 64-ФЗ, до установления в отношении него административного надзора, вправе покинуть место жительства (проживания), при этом он не обязан уведомлять органы внутренних дел о своем убытии и новом месте жительства.

Отсутствует четкая регламентация по взаимодействию и организации обмена информацией с органами ФСИН и органами внутренних дел по формированию и порядку учета лиц, освобождающихся или освободившихся из мест лишения свободы. В том числе, как было указано выше, четко не определены полномочия должностных лиц органов внутренних дел, прежде всего участковых уполномоченных полиции, по проведению профилактических мероприятий в отношении лиц, подпадающих под административный надзор. Вполне понятно, что законодательные и иные нормативные правовые акты не могут подробно регулировать все вопросы, которые могут возникнуть в связи с реализацией административного надзора [10].

Проведение профилактических мероприятий участковым уполномоченным полиции в отношении лиц, подпадающих под действие упомянутого федерального закона, формально возможно только после соответствующего решения суда об установлении надзора и официальной их постановки на учет в органах внутренних дел.

Для подготовки материалов в суд об установлении административного надзора необходимо реализовывать ряд мероприятий. В частности, участковый уполномоченный полиции должен осуществлять постоянный мониторинг совершения лицами, освобожденными из мест лишения свободы, имеющими непогашенную либо неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, административных правонарушений против порядка управления и (или) административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) здоровье населения и общественную нравственность. Также необходимо владеть характеризующей информацией в отношении данного лица о его поведении в быту с целью построения прогноза его индивидуального девиантного поведения, то есть с целью построения комплекса профилактических мероприятий, а количество административных ограничений, в идеале должны предлагаться участковым уполномоченным полиции, на чьем

административном участке проживает указанное лицо.

Для этого участковые уполномоченные полиции должны проводить различные беседы, как с поднадзорным лицом, так и с его родственниками, возможно друзьями, тем более если друзья, входящие в его круг общения, тоже в прошлом имеют судимости. В ходе такой беседы оказывать профилактическое влияние и на поднадзорного, и на членов его семьи, которые в дальнейшем могут также повлиять на поднадзорного. Кроме того, сотрудники должны проводить воспитательную работу с таким поднадзорным лицом.

Следовательно, на наш взгляд, должна быть реализована воспитательная функция, целью которой является формирование определенного сознания, правомерного поведения, не привычного или конформного, а осознанно активного. Такая функция, на наш взгляд, включает в себя идеологический аспект, реализуемый в основном средствами правовой пропаганды и направленный на повышение правовой культуры. Через воспитательную функцию передаются важнейшие ценности, например духовной культуры общества, а также навыки, правила общественного поведения.

В отношении каждого поднадзорного лица следует рассматривать установление административного надзора из расчета — «облегченный» и «тяжелый», а именно: в отношении лиц, имеющих посредственную характеристику (составленную либо в исправительном учреждении либо участковым уполномоченным полиции) устанавливать минимальные ограничения с минимальным сроком административного надзора (который составляет один год) и в ходе дальнейшего наблюдения за данным лицом, при осуществлении административного надзора, принимать решение о его продлении и установлении больших ограничений или прекращению по его истечении.

В случае отрицательной характеристики и/или неоднократного привлечения к административной ответственности, наличия негативных отзывов в отношении данного лица от родственников, соседей, других лиц, допущения правонарушений в сфере бытовых отношений и т.п. следует рассматривать установление «тяжелого» административного надзора, включающего в себя максимальный срок и ограничения, предусмотренные законом, сопоставимые с личностью лица, в отношении которого предполагается установить административный надзор.

По каждому факту привлечения поднадзорного к административной ответственности за нарушение правил надзора участковый уполномоченный полиции должен принимать меры воспитательно-профилактического характера [11].

В ходе дальнейшего наблюдения за поднадзорным лицом участковому уполномоченному полиции, на территории обслуживания которого проживает поднадзорный, по истечении каждого месяца, со дня установления надзора, необходимо предоставить на имя начальника территориального органа внутренних дел индивидуальную характеристику на поднадзорное лицо, с мотивировкой о продолжении осуществления административного надзора в том виде, который имеется в настоящее время, снятии части ограничений или установлении новых. После утверждения характеристики руководителем территориального органа внутренних дел решается вопрос в соответствии с Законом № 64-ФЗ о применении в отношении поднадзорного лица мер усиления или облегчения административного надзора.

Все выше перечисленные мероприятия не могут быть организованы без активного участия участкового уполномоченного полиции, в связи с чем его роль в осуществлении административного надзора крайне важна.

Для повышения эффективности административного надзора в предупреждении рецидивной преступности считаем целесообразным:

- регулярно проводить совещания-семинары с участковыми уполномоченными полиции на районных уровнях, на которых изучать закон № 64-ФЗ, так как проведенные опросы участковых уполномоченных полиции свидетельствуют о том, что они крайне слабо знают положения данного закона;
- на совещаниях-семинарах заслушивать отчеты каждого участкового уполномоченного полиции о результатах предупредительно-профилактической работы в отношении поднадзорных лиц, с отражением конкретно проделанной работы;
- предусмотреть ведение информационно-профилактических дел на каждого судимого за совер-

шение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений, а также преступления в отношении несовершеннолетнего, в которых должна быть сосредоточена необходимая информация о совершенном (совершенных) преступлениях, образе жизни и поведении ранее судимых как на свободе, так и в местах лишения свободы, в период отбытия наказания;

- для повышения качества профилактической работы с лицами, в отношении которых установлен административный надзор, необходимо закреплять за теми из них, в отношении которых установлен так называемый «тяжелый надзор», старших участковых уполномоченных полиции или наиболее опытных участковых уполномоченных полиции, независимо от места фактического проживания поднадзорного лица.

Литература

1. Ведомости Верховного Совета СССР, 1966, № 30, ст. 597.
2. Собрание законодательства РФ, 28.12.2009, № 52 (1 ч.), ст. 6453.
3. Собрание законодательства РФ, 2011, № 15, Ст. 2037.
4. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ, 2011, № 7, Ст. 900.
5. Российская газета от 26 августа 2011 г. № 189.
6. *Сандугей А.Н.* Настольная книга участкового уполномоченного милиции (методическое пособие) // Объединенная редакция МВД России, 2008 г. С. 41.
7. *Косихин Д.* Бывший осужденный, пройдите на регистрацию // «ЭЖ-Юрист», 2011 г. № 37. С. 10.
8. *Курбатова О.В., Крахин Р.В.* Реализация органами внутренних дел института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 10. С. 287.
9. *Розуван А.М., Артемьев Н.С.* Административный надзор как важный фактор предупреждения рецидивной преступности // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. Выпуск № 1. Том 1. 2012.
10. *Васильев Ф.П., Майдыков А.А., Миронов А.Н.* Что нам совершенствовать, чтобы исполнить Федеральный закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»? // Административное право и процесс. 2011. № 11. С. 31—35.
11. *Артемьев Н.С., Понкратов В.А.* Осуществление предупредительной функции административного надзора // Человек: преступление и наказание. 2014. № 2. С. 13—16.

References

1. Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR, 1966, № 30, st. 597.
2. Sobranie zakonodatelstva RF, 28.12.2009, № 52 (1 ch.), st. 6453.
3. Sobranie zakonodatelstva RF, 2011, № 15, St. 2037.
4. Federalnyiy zakon ot 7 fevralya 2011 g. № 3-FZ «O politsii» // Sobranie zakonodatelstva RF, 2011, № 7, St. 900.
5. Rossiyskaya gazeta ot 26 avgusta 2011 g. № 189.
6. *Sandugey A.N.* Nastolnaya kniga uchastkovogo upolnomochennogo militsii (metodicheskoe posobie) // Ob'edinennaya redaktsiya MVD Rossii, 2008 g. S. 41.
7. Kosihin D. Byivshiy osuzhdennyiy, proydite na registratsiyu // «EZh-Yurist», 2011 g. № 37. S. 10.
8. *Kurbatova O.V., Krahin R.V.* Realizatsiya organami vnutrennih del instituta administrativnogo nadzora za litsami, osvobozhdennyimi iz mest lisheniya svobodyi // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2015. № 10. S. 287.
9. *Rozuvan A.M., Artemev N.S.* Administrativnyiy nadzor kak vazhnyiy faktor preduprezhdeniya retsidivnoy prestupnosti // Vestnik Vyatskogo gosudarstvennogo gumanitarnogo universiteta. Vyipusk № 1. Tom 1. 2012.
10. *Vasilev F.P., Maydyikov A.A., Mironov A.N.* Chto nam sovershenstvovat, chtobyi ispolnit Federalnyiy zakon «Ob administrativnom nadzore za litsami, osvobozhdennyimi iz mest lisheniya svobodyi»? // Administrativnoe pravo i protsess. 2011. № 11. S. 31—35.
11. *Artemev N.S., Ponkratov V.A.* Osuschestvlenie predupreditelnoy funktsii administrativnogo nadzora // Chelovek: prestuplenie i nakazanie. 2014. № 2. S. 13—16.

УДК 342.951
ББК 67.401.01

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОРПОРАЦИЙ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОМПАНИЙ

ТАТЬЯНА АЛЕКСЕЕВНА ЛАХТИНА,
старший преподаватель кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я.Кикотя,
кандидат юридических наук
E-mail: laxtin@yandex.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс
Рецензент: кандидат юридических наук ***Г.Н. Василенко***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Дается характеристика правового положения государственных корпораций и государственных компаний. Рассматриваются критерии отграничения публично-правовых компаний от других некоммерческих организаций, а также от коммерческих организаций, учрежденных государством. Предлагается в качестве дополнительных критериев для классификации использовать особенности их административного правового статуса.

Ключевые слова: государственная корпорация, государственная компания, публично-правовые компании, публичные функции, публичное юридическое лицо.

Abstract. The article describes the legal status of state corporations and state-owned companies. The criteria for distinguishing public-law companies from other non-profit organizations, as well as commercial organizations established by the state. Available as an additional criteria for the classification of the interactive features of their administrative legal status.

Keywords: state corporation, state-owned company, public-law companies, public function, a public entity.

История создания государственных корпораций отсылает нас к 2001 году, когда была создана первая из них — Агентство по реструктуризации кредитных организаций (АРКО). В 2003 году правопреемницей АРКО стала Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов»[1]. В 2007 году были образованы: Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»[2], Государственная корпорация «Ростех»[3], Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»[4], Государственная корпорация — Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства[5], Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта, прекратившая свое существование в связи с ликвидацией в 2015 году[6], а также впоследствии преобразованная в акционерное общество Российская корпорация нанотехнологий[7]. В 2015 году Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ[8] «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» создана Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» (Госкорпорация «Роскосмос»).

Также в 2009 году была создана первая и, в настоящее время, единственная государственная компания «Российские автомобильные дороги»[9].

Их появление очевидно обусловлено происходящими в государстве экономическими процессами, где государство стремится рационально использовать свое имущество, обеспечить эффективное управление им, а также достичь определенных социально-значимых целей, передав управление этим имуществом, а также делегировав отдельные публичные функции специально созданным

для реализации поставленных задач организациям.

При этом правовое положение таких организаций в хозяйственном обороте, возможности распоряжения имуществом (внесенным в уставный капитал либо переданным в управление) в сочетании с некоторыми публичными функциями этих организаций не умещаются в рамки тех организационно-правовых форм юридического лица, которые были приняты в отечественной цивилистической доктрине и гражданском законодательстве до появления подобных организаций. Социально-экономические и политические реалии опередили доктрину и потребовали создания субъектов со специфической организационно-правовой формой, отвечающей потребностям государства и не нашедшей отражения в действующем на тот момент времени законодательстве.

Нынешняя градация искусственных субъектов права, каковым являются юридические лица, ориентирована на различные варианты управления имуществом и осуществления экономической деятельности. Но только участием в экономических отношениях деятельность этих субъектов не исчерпывается. Являясь, с одной стороны, хозяйствующими субъектами, они могут выполнять публично-значимые функции. Берут на себя, например, бремя обеспечения населения водой, даже если эта деятельность априори является убыточной, участвуют в образовательной деятельности, воспитании детей, оказании медицинских услуг. Для этих целей, как правило, создаются унитарные предприятия либо учреждения.

Более того, некоторые такие субъекты берут на себя частичное выполнение государственных функций. Так, в частности, в течение всего периода своего существования, за исключением последнего, управление атомной энергетикой осуществлялось государством. В настоящее же время данная функция осуществляется государственной корпорацией «Росатом», которая, являясь экономическим субъектом, берет на себя часть функций государства в этой сфере.

Таких организаций становится все больше. Создаются они на основании федерального закона, чем подчеркивается их уникальность и исключительность.

Отдельно остановимся на юридической конструкции под названием «государственная компания». Чем обусловлена необходимость учреждения государством еще одной организационно-правовой формы, если есть государственные корпорации, акционерные общества со 100% участием государства? Необходимо обоснование ее существования. Статья 7.2. Федерального закона «О некоммерческих организациях»[10] характеризует государственную компанию как созданную для оказания государственных услуг и выполнения иных функций с использованием государственного имущества на основе доверительного управления. Но действительно ли это сущностные отличия государственной компании от, например, государственной корпорации?

Государственная корпорация в завуалированной форме реализует ту систему управления имуществом, которая принята в системе общего права и называется «траст», то есть отношения доверительной собственности, которые, как принято утверждать, чужды романо-германской правовой семье.

По мнению автора, более удобной формой реализации государством функции по управлению имуществом является создание АО со 100% участием государства. Но акционерное общество — коммерческая организация и, вне зависимости от того, кто владеет его акциями, законодательная ориентированность ее на извлечение прибыли, как основной цели деятельности любой коммерческой организации, может войти в конфликт с необходимостью выполнять публично-значимые функции.

Возможно, в этом состоит суть поиска законодателем новых организационно-правовых форм юридического лица, отвечающих потребностям государства. При этом имеет смысл более детально разобраться с целями деятельности, правовыми последствиями, экономической целесообразностью создания этих лиц.

При градации юридических лиц нельзя опираться только на правовой режим собственности (имущества), есть и других формы участия этих субъектов в правоотношениях. Но у данных субъектов могут иметься другие цели и задачи, не связанные с использованием государственного имущества

в целях извлечения прибыли. В последнее время в градацию юридических лиц начало вмешиваться и бюджетное законодательство: появились так называемые «бюджетные», «казенные» и «автономные» учреждения.

Таким образом, монополия гражданского законодательства в области теории юридического лица постепенно начинает размываться. Оправданно ли это с точки зрения правовой науки? Возникает вопрос, почему бюджетное, а не административное право вырабатывает критерии для классификации отдельных видов юридических лиц? С позиций административного права такими критериями могут стать цели деятельности организаций.

Подводя итоги, обратимся к Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, где госкорпорации называются переходной формой, призванной способствовать консолидации государственных активов и повышению эффективности стратегического управления ими. По мере решения этих проблем, а также укрепления институтов корпоративного регулирования и финансового рынка часть государственных корпораций должна быть акционирована с последующей полной или частичной приватизацией, а часть госкорпораций, созданных на определенный срок, должна прекратить свое существование (подразд. 1 разд. IV)[11].

Даже если государство откажется впоследствии от таких форм юридического лица как госкорпорация и госкомпания, переведя их в организационно-правовую форму акционерного общества, останется нерешенной проблема правового положения таких субъектов как Центральный банк, государственные внебюджетные фонды и иные фонды, учрежденные государством (Фонд содействия развитию жилищного строительства «Фонд «РЖС»[12]; Российский научный фонд) и прочие организации, выполняющие публичные функции и не подпадающие под традиционную гражданско-правовую конструкцию юридического лица.

Таким образом, остро встает вопрос о необходимости дальнейшей разработки правовой доктрины юридического лица публичного права и последующей легитимации данного института.

Литература

1. Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» // 29.12.2003, № 52 (часть I), ст. 5029.

2. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // СЗ РФ 03.12.2007, № 49, ст. 6078.

3. Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» // СЗ РФ 26.11.2007, № 48 (2 ч.), ст. 5814.

4. Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О банке развития» // СЗ РФ 28.05.2007, № 22, ст. 2562.

5. Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» // СЗ РФ 23.07.2007, № 30, ст. 3799.

6. Федеральный закон от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» // СЗ РФ 20.07.2015, № 29 (часть I), ст. 4341.

7. Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ (ред. от 31.05.2010) «О Российской корпорации нанотехнологий» // СЗ РФ 23.07.2007, № 30, ст. 3753.

8. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ (ред. от 14.12.2015) «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ 20.07.2009, № 29, ст. 3582.

9. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ, 15.01.1996, № 3, ст. 145.

10. Федеральный закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О содействии развитию жилищного строительства» // «Собрание законодательства РФ» 28.07.2008, № 30 (ч. 2), ст. 3617.

11. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // СЗ РФ 24.11.2008, № 47, ст. 5489.

References

1. Federal'nyj zakon ot 23.12.2003 № 177-FZ (red. ot 13.07.2015) «O strahovanii vkladov fizicheskih lic v bankah Rossijskoj Federacii» // 29.12.2003, № 52 (chast' I), st. 5029.

2. Federal'nyj zakon ot 01.12.2007 № 317-FZ (red. ot 31.12.2014) «O Gosudarstvennoj korporacii po atomnoj jenergii «Rosatom» // SZ RF 03.12.2007, № 49, st. 6078.

3. Federal'nyj zakon ot 23.11.2007 № 270-FZ (red. ot 28.11.2015) «O Gosudarstvennoj korporacii po sodejstviju razrabotke, proizvodstvu i jeksportu vysokotehnologichnoj promyshlennoj produkcii «Rosteh» // SZ RF 26.11.2007, № 48 (2 ch.), st. 5814.

4. Federal'nyj zakon ot 17.05.2007 № 82-FZ (red. ot 29.12.2015) «O banke razvitija» // SZ RF 28.05.2007, № 22, st. 2562.

5. Federal'nyj zakon ot 21.07.2007 № 185-FZ (red. ot 29.06.2015) «O Fonde sodejstvija reformirovaniju zhilishhno-kommunal'nogo hozjajstva» // SZ RF 23.07.2007, № 30, st. 3799.

6. Federal'nyj zakon ot 30.10.2007 № 238-FZ (red. ot 07.05.2013) «O Gosudarstvennoj korporacii po stroitel'stvu olimpijskih ob#ektov i razvitiju goroda Sochi kak gornoklimaticheskogo kurorta» // SZ RF 20.07.2015, № 29 (chast' I), st. 4341.

7. Federal'nyj zakon ot 19.07.2007 № 139-FZ (red. ot 31.05.2010) «O Rossijskoj korporacii nanotehnologij» // SZ RF 23.07.2007, № 30, st. 3753.

8. Federal'nyj zakon ot 17.07.2009 № 145-FZ (red. ot 14.12.2015) «O gosudarstvennoj kompanii «Rossijskie avtomobil'nye dorogi» i o vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii» // SZ RF 20.07.2009, № 29, st. 3582.

9. Federal'nyj zakon ot 12.01.1996 № 7-FZ (red. ot 09.03.2016) «O nekommercheskih organizacijah» // SZ RF, 15.01.1996, № 3, st. 145.

10. Federal'nyj zakon ot 24.07.2008 № 161-FZ (red. ot 29.12.2015) «O sodejstvii razvitiju zhilishhnogo stroitel'stva» // «Sobranie zakonodatel'stva RF» 28.07.2008, № 30 (ch. 2), st. 3617.

11. Rasporjazhenie Pravitel'stva RF ot 17.11.2008 N 1662-r (red. ot 08.08.2009) «O Koncepcii dolgosrochnogo social'no-jekonomicheskogo razvitija Rossijskoj Federacii na period do 2020 goda» (vmeste s «Koncepciej dolgosrochnogo social'no-jekonomicheskogo razvitija Rossijskoj Federacii na period do 2020 goda») // SZ RF 24.11.2008, № 47, st. 5489.

---

[1] Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» // 29.12.2003, № 52 (часть I), ст. 5029.

[2] Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // СЗ РФ 03.12.2007, № 49, ст. 6078.

[3] Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» // СЗ РФ 26.11.2007, № 48 (2 ч.), ст. 5814.

[4] Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О банке развития» // СЗ РФ 28.05.2007, № 22, ст. 2562.

[5] Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» // СЗ РФ 23.07.2007, № 30, ст. 3799.

[6] Федеральный закон от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горно-климатического курорта» // СЗ РФ 20.07.2015, № 29 (часть I), ст. 4341.

[7] Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ (ред. от 31.05.2010) «О Российской корпорации нанотехнологий» // 23.07.2007, № 30, ст. 3753.

[8] СЗ РФ 20.07.2015, № 29 (часть I), ст. 4341

[9] Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ (ред. от 14.12.2015) «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ 20.07.2009, № 29, ст. 3582.

[10] Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ, 15.01.1996, № 3, ст. 145.

[11] Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // СЗ РФ 24.11.2008, № 47, ст. 5489.

[12] Федеральный закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О содействии развитию жилищного строительства» // «Собрание законодательства РФ», 28.07.2008, № 30 (ч. 2), ст. 3617.

УДК 342.952
ББК 67.401.133.121

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ АКТОВ ПРИМЕНЕНИЯ НОРМ ПРАВА В СФЕРЕ РЕГИСТРАЦИИ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО МЕСТУ ПРЕБЫВАНИЯ ИЛИ ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА В ЖИЛОМ ПОМЕЩЕНИИ

АНДРЕЙ ЕВГЕНЬЕВИЧ ЛОБОДА,
адъюнкт Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
E-mail: a.e.loboda@mail.ru
Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс
Научный руководитель: доктор юридических наук ***С.А. Сойников***
Рецензент: кандидат юридических наук ***В.В. Покозий***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается значимость актов применения норм права, приводятся различные точки зрения ученых в области административного права касаемо понятия актов применения норм права, предложены меры по совершенствованию актов применения норм права в сфере регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении.

Ключевые слова: акты применения норм права; правоприменительная деятельность; совершенствование актов применения норм права в сфере регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении.

Abstract. The article discusses the significance of acts of application of legal norms, the various points of view of scientists in the field of administrative law with regards to the concept of acts of application of legal norms. Proposed measures for the improvement of acts of application of legal norms in the sphere of registration of citizens of the Russian Federation at the place of stay or residence in a residential area.

Keywords: acts of application of legal norms; law enforcement; improvement of acts of application of legal norms in the sphere of registration of citizens of the Russian Federation at the place of stay or residence in a residential area.

Миграционные процессы в Российской Федерации имеют стремительную динамику. Так, в Докладе о миграционной ситуации, результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы России за 2015 год отмечается, что в 2014 году зарегистрировано по месту пребывания 15,5 миллионов граждан России. В свою очередь в 2015 году уже 15,9 миллионов граждан России, что на 2,5 % больше в сравнение с указанным аналогичным периодом. Между тем, мониторинг Федеральной миграционной службы России свидетельствует, что государственная услуга по регистрационному учету является одной из наиболее востребованной гражданами Российской Федерации[1].

Интенсивность указанных процессов требует соответствующей правовой регламентации отношений в сфере миграции граждан Российской Федерации.

Эффективность законодательного регулирования в данном случае во многом зависит от должного применения административно-правовых норм компетентными государственными органами (должностными лицами) в сфере регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания или

по месту жительства в жилом помещении. Важно отметить, что существующие процедуры регистрационного учета граждан России требуют более детальной правовой регламентации.

Актуальность рассмотрения актов применения норм права (правоприменительных актов) в сфере регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении заключается в большом их значении при обеспечении процесса совершенствования административного законодательства по правильному его применению в исследуемой области.

Одной из наиболее актуальных теоретико-правовых задач в современных условиях становится поиск путей, способов и средств совершенствования правоприменения, повышения его эффективности, поскольку предпринимаемые в этом направлении на практике меры нередко оказываются мало результативными, их осуществление зачастую влечет за собой еще большее рассогласование системы правоприменения, а в конечном счете, — существенные сбои в работе механизма правового регулирования в целом[2].

Вопросы применения норм права занимают одно из главных мест среди насущных проблем, обсуждаемых в юридической науке, которые довольно полно исследованы в общей теории права. Не столь детально изучено, на наш взгляд, применение норм права в сфере регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении.

Отметим, что согласно общей теории государства и права для функционирования государственной власти, наряду с правом, юридическими правами и обязанностями, также необходимым условием является наличие акта применения права. Кроме того, государство через свои органы обеспечивает исполнение норм права и предусмотренных ими прав и обязанностей, осуществляет их охрану от нарушения[3]. С чем нельзя не согласиться, так как организующее воздействие оказываемое государством на общественные отношения во время применение норм права на наш взгляд представляет разновидность управленческой деятельности. А по своей сущности применение правовых норм является определенной властной деятельностью государства по упорядочению общественных отношений между различными субъектами и сосредоточению решения определенных социальных вопросов в сфере деятельности компетентных органов государственной власти (должностных лиц).

В своих научных трудах известный ученый в области административного права Д.Н. Бахрах выделял четыре способа (формы) реализации норм административного права: исполнение, соблюдение, использование, применение. С учетом тематики нашей научной статьи приведем мнение Д.Н. Бахраха, который под применением нормы административного права понимал принятие компетентным субъектом власти индивидуального юридически властного решения (акта) на основе действующей нормы. Кроме того, применение административно-правовых норм является важнейшей правовой формой деятельности публичной администрации, которая осуществляется путем принятия правоприменительных административных актов[4]. И действительно, в нашем понимание, необходимость применение нормы административного права возникает тогда, когда предусмотренные юридическими нормами права и обязанности не могут возникнуть у конкретных лиц без государственно-властной деятельности компетентных органов. Или к примеру, совершено правонарушение и есть необходимость в определение правонарушителю определенной меры наказания.

Уместно привести позицию С.Н. Бочарова, в соответствии с которой применение административно-правовых норм является прерогативой субъектов исполнительной власти, носит активный и творческий характер, а также имеет организующую государственно властную особенность. В понимание С.Н. Бочарова применение административно-правовых норм выражается в издании полномочным органом (должностным лицом) индивидуальных юридических актов, основанных на требованиях материальных и процессуальных норм (например — оформление регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или жительства в жилом помещении т.п.). Таким образом, административно-правовая норма реализуется путем официального юридически властного решения конкретного административного дела, что относится исключительно к компетентности органов государственного управления либо специальных

уполномоченных на то субъектов[5]. Характерным признаком в применение административно-правовой нормы является деятельность только уполномоченных на то субъектов. В этой связи применение административно-правовой нормы является своего рода обобщенной характеристикой функционирования механизма исполнительной власти, в связи с чем граждане не наделены надлежащими полномочиями и не могут применять административно-правовые нормы.

Сами акты применения норм права при издании влекут существенные правовые последствия, так как порождают, либо изменяют или вообще прекращают определенные правоотношения, при этом в понимание А.А. Иванова акт применения нормы права — это официальное предписание компетентного органа по юридическому делу, вынесенное на основе норм права в отношении конкретных обстоятельств и индивидуально определенных лиц[6].

В юрисдикционном процессе, правоприменительный акт не сводится к одним действиям с теми или иными юридическими последствиями, а имеет одновременные свойства и акта-действия, и акта-решения, и акта-документа[7]. Соглашаясь с данным научным мнением, следует отметить, что правоприменение является довольно сложным процессом, проходящим последовательно ряд этапов (стадий), взаимосвязанных между собой. Установление и разрешение компетентными государственными органами фактических обстоятельств дела, выяснение своего рода юридической основы, подразумевает определенные действия со стороны компетентных должностных лиц этих органов. Решение самого дела по существу предполагает вынесение соответствующего правоприменительного акта (документа) наделенными на то должными полномочиями субъектами правоприменения.

А.П. Коренев дал следующее определение акта применения норм административного права — это индивидуальный юридический акт, разрешающий конкретное управленческое дело, персонально определяющий поведение адресата, обладающий государственно-властным творческим характером, издаваемый уполномоченными на то государственными органами, общественными организациями и должностными лицами[8]. Поддерживая точку зрения Коренева А.П. делаем вывод, что по своей сути применение норм административного права состоит в действиях компетентных государственных органов (должностных лиц) по подведению конкретного, имеющего юридическое значение факта (события) под соответствующую административно-правовую норму и принятию властного решения.

В нашем понимание, значение применения нормы административного права состоит не только в том, чтобы на основе властных полномочий обязать соответствующего субъекта исполнять предписания акта применения нормы права, не допуская их нарушения, но также и в убеждение его правильности, а в конечном счете справедливости принятого в отношении него решения, которое необходимо в том числе и для помощи в реализации прав и обязанностей перед государством. При этом правоприменительный акт считается обоснованным, если его положения базируются на действующего законодательства и разъяснениях высших судов Российской Федерации.

В настоящее время основополагающими в сфере регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении правоприменительными актами являются:

- Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»[9];
- Постановление Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства в пределах РФ»[10];
- Приказ ФМС России от 11 сентября 2012 г. № 288 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан РФ»[11];
- Приказ ФМС России № 338, МВД России № 587 от 1 августа 2013 г. «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой России, ее территориальными органами и Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами государственной функции по контролю за

соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»[12] и др.

В соответствии с Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» в сфере органов исполнительной власти произошли существенные изменения. Структура Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее — МВД России) была изменена. В нем было образованно Главное управление по вопросам миграции МВД России. В связи с последними внутриведомственными изменениями в МВД России, учитывая проведенный анализ научных мнений по пониманию актов применения норм права, представляется возможным сделать ряд выводов по совершенствованию эффективности правоприменительных актов в исследуемой сфере. По нашему мнению для этого необходимо:

- улучшать качество кадрового отбора в подразделения органов внутренних дел предоставляющих государственную услугу по регистрационному учету граждан Российской Федерации;
- разработать методические рекомендации для сотрудников подразделений Главного управления по вопросам миграции МВД России, по практическому применению административных регламентов при оказании государственной услуги в сфере регистрационного учета граждан Российской Федерации, а также по составлению протоколов об административных правонарушениях, процессуальных документов по обеспечению производства, рассмотрению и принятию решений по делам об административных правонарушениях, предусмотренных составами ст. 19.15.1 и 19.15.2 КоАП РФ);
- регламентировать электронное взаимодействие МВД России с иными государственными и муниципальными органами (учреждениями) при предоставлении государственной услуги по регистрационному учету граждан, в котором отразить, принципы взаимодействия, полномочия сторон (субъектов) в этом процессе, юридические последствия невыполнения взятых на себя обязанностей.

Комплексная реализация перечисленных мер по совершенствованию использования актов применения норм права, в сфере регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении, должна способствовать правовой определенности в исследуемой сфере, что в свою очередь, положительно скажется на эффективности деятельности МВД России.

Литература

1. Конституция Российской Федерации принятая на всенародном голосовании 12.12.1993 г. (ред. от 21.07.2014)

2. Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (ред. от 28.11.2015) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

3. Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции».

4. Постановление Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 (ред. от 05.02.2016) «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства в пределах РФ».

5. Приказ ФМС России от 11 сентября 2012 г. № 288 (ред. от 19.01.2015) «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан РФ».

6. Приказ ФМС России № 338, МВД России № 587 от 1 августа 2013 г. (ред. от 22.12.2014) «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой России, ее территориальными органами и Мини-

стерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами государственной функции по контролю за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации».

7. *Марина И.Н.* Средства повышения эффективности применения норм права: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве // М.: 2009. С. 3.

8. Теория государства и права: учебник для юридических вузов / Абрамова А.И., Боголюбов С.А., Мицкевич А.В. и др.; под ред. Пиголкина А.С.-М.: Городец, 2003. С. 544.

9. Административное право России: учебник / Бахрах Д.Н. 3-е изд. М.: Эксмо, 2007. С. 39.

10. Административное право Российской Федерации: курс лекций / под ред. Бочарова С.Н. Ч. 1. М.: Московский университет МВД России, 2013. С. 43—44.

11. Теория государства и права: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А.А. Иванов; под ред. В.П. Малахова. 2-е изд., М.: Юнити-Дано: Закон и право, 2009. С. 177.

12. Актуальные проблемы теории государства и права: учебное пособие / отв. ред. Р.В. Шагиева. М.: Издательство «ИНФРА-М», 2011. С. 439.

13. *Коренев А.П.* Нормы административного права и их применение // М.: Юридическая литература. 1978. С. 116.

14. Официальный сайт Федеральной миграционной службы России // Итоговый доклад о миграционной ситуации, результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы за 2015 год. [Электронный ресурс] URL: https://www.fms.gov.ru/ upload/site1/ document_file/_doklad.pdf дата обращения 21.04.2016 г.

References

1. The Constitution of the Russian Federation adopted by popular vote 12.12.1993 (as amended on 21.07.2014).

2. RF Law of 25.06.1993 N 5242-1 (ed. Of 28.11.2015) «On the right of Russian citizens to freedom of movement, choice of place of residence within the Russian Federation».

3. Presidential Decree of 05.04.2016, № 156 «On improvement of state management in the control of trafficking in narcotic drugs, psychotropic substances and their precursors in the field of migration».

4. Government Decree of 17.07.1995, № 713 (ed. From 02.05.2016) «On approval of Rules of registration and withdrawal of Russian citizens to register at the place of stay and residence within the Russian Federation».

5. Order of the Federal Migration Service of Russia from 11.09.2012, the number 288 (ed. From 01.19.2015) «On approval of the Administrative Regulations of the Federal Migration Service of the state service for registration of Russian citizens».

6. Order of the Federal Migration Service of Russia № 338 Ministry of Internal Affairs of Russia № 587 from 01.08.2013, the (Ed. Of 12.22.2014) «On approval of the Administrative Regulations of the Federal Migration Service of Russia, its territorial bodies and the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation and its territorial bodies state function to monitor compliance with the citizens of the Russian Federation, the employers (owners) premises, officials and persons responsible for reception and transmission in the bodies of registration of documents for the registration and de-registration of citizens of the Russian Federation at the place of stay and place of residence within the Russian Federation, the rules of registration and withdrawal of Russian citizens to register at the place of stay or residence within the Russian Federation».

7. *Marina I.N.* Means of improving the application of the rule of law: the Abstract of the thesis for the degree of Candidate of Legal Sciences. Speciality 12.00.01 — theory and history of law and state; history

of doctrines about the law and the state // M.: 2009. P. 3.

8. Theory of State and Law: a textbook for law schools / AI Abramov, SA Bogolyubov, A. Mickiewicz and etc.; ed. Pigolkin A.-M.: Gorodets, 2003. P. 544.

9. Administrative Law of Russia: Textbook / Bachrach D.N. 3-rd ed. M.: Eksmo, 2007. P. 39.

10. Administrative Law of the Russian Federation: lectures / ed. Bocharov S.N. CH.1. M.: Moscow University of the MIA of Russia, 2013. S. 43—44.

11. Teoriya State and Law: a textbook for university students enrolled in the specialty «Jurisprudence» / A.A. Ivanov; ed. V.P. Malakhov. 2-nd ed. M.: Unity-given:. Law and the Law, 2009. 177 pp.

12. Actual problems of the theory of state and law: a tutorial / hole. Ed. R.V. Shagieva. M.: «INFRA-M» Publishing House, 2011. 439 pp.

13. *Korenev A.P.* Administrative law and their application // M.: Legal Literature. 1978. 116 pp.

14. The official website of the Federal Migration Service of Russia // The final report on the migration situation, and the results of the main activities of the Federal Migration Service for 2015. [Electronic resource] URL: https://www.fms.gov.ru/upload/site1/document_file/_doklad.pdf date of treatment 04/21/2016.

---

[1] Итоговый доклад о миграционной ситуации, результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы за 2015 год // Официальный сайт Федеральной миграционной службы России. [Электронный ресурс] URL: https://www.fms.gov.ru/upload/site1/document_file/_doklad.pdf

[2] *Марина И.Н.* Средства повышения эффективности применения норм права: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве // М.: 2009. С. 3.

[3] Теория государства и права: учебник для юридических вузов / Абрамова А.И., Боголюбов С.А., Мицкевич А.В. и др.; под ред. Пиголкина А.С. М.: Городец, 2003. С. 544.

[4] Административное право России: учебник / Бахрах Д.Н. 3-е изд. М.: Эксмо, 2007. С. 39.

[5] Административное право Российской Федерации: курс лекций / под ред. Бочарова С.Н. Ч.1. М.: Московский университет МВД России, 2013. С. 43—44.

[6] Теория государства и права: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А.А. Иванов; под ред. В.П. Малахова. 2-е изд., М.: Юнити-Дано: Закон и право, 2009. С. 177.

[7] Актуальные проблемы теории государства и права: учебное пособие / отв. ред. Р.В. Шагиева. М.: Издательство «ИНФРА-М», 2011. С. 439.

[8] *Коренев А.П.* Нормы административного права и их применение // М.: Юридическая литература. 1978. С. 116.

[9] Собрание законодательства РФ, 11.04.2016, № 15, ст. 2071.

[10] Собрание законодательства РФ, 24.07.1995, № 30, ст. 2939.

[11] Российская газета, № 83, 17.04.2013.

[12] Российская газета, № 270, 29.11.2013.

Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, Н.В. Румянцева. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 759 с. (Серия «Dura lex, sed lex»).

В учебнике предложено оригинальное видение предмета административного права, механизма административно-правового регулирования общественных отношений, во многом отличающееся от стереотипов, сложившихся в административно-правовой науке в течение многих десятилетий. Особое внимание уделено таким малоизученным вопросам административного права, как особенности административно-правового статуса организаций (в том числе государственных учреждений, должностных лиц), основы правоохранительной службы, административно-правовые действия, методы осуществления административной деятельности, основы теории административно-публичного обеспечения безопасности.

Для студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений юридического профиля.

УДК 34.08
ББК 67.401.213

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ

НАТАЛЬЯ ВЛАДИМИРОВНА МАЛАХОВА,
доцент Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: nv_malakhova@mail.ru
Научная специальность 12.00.11 — судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность
Рецензент: кандидат юридических наук ***В.В. Власенков***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются вопросы реализации предоставленных сотрудникам полиции социальных гарантий, акцентируется внимание на проблемах социально-правовой защищенности сотрудников полиции и членов их семей, в том числе анализируются правоотношения, возникающие в связи с обязательным государственным страхованием жизни и здоровья полицейских.

Ключевые слова: социальные гарантии, социальная защита, правовая защита, органы внутренних дел, сотрудник полиции, обязательное государственное страхование, страховой случай, страховые выплаты, страхователь, страховщик, застрахованное лицо, выгодоприобретатели.

Abstract. This article discusses the implementation of the grant social security for police offices, focuses on issues on social and legal protection of police officers and their families, including analysis of the legal relations arising in connection with the obligatory state life insurance and health officers.

Keywords: social security, social security, legal protection, the internal affairs, police officer, compulsory state insurance, insurance event, insurance benefits, the insured, the insurer, insured person, beneficiaries.

Современный период развития Российского государства характеризуется резким увеличением физических и психологических нагрузок на сотрудников полиции. Это обусловлено не простой экономической ситуацией в стране, повышенной криминализацией общества, деформацией нравственных ценностей. В этих условиях у сотрудников полиции возникает повышенная потребность в социальной защищенности и в особом внимании со стороны государства.

В зависимости от вида трудовой или служебной деятельности социальные гарантии могут иметь различный объем и форму. Социальная защита сотрудников полиции, является разновидностью социальной защиты личности, провозглашенной Конституцией Российской Федерации.

При этом сотрудники полиции не в полном объеме пользуются конституционными правами. Правовое положение сотрудников имеет ряд ограничений, которые определяются характером службы и содержанием выполняемых ими задач. Например, сотрудникам полиции запрещается состоять в политических партиях, допускать публичные высказывания в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, если это не входит в их служебные обязанности, заниматься любыми видами предпринимательской деятельности, допускать коллективные служебные споры и др.

Таким образом, правовой и социальный статус сотрудников полиции в силу их принадлежности к особому виду государственной службы имеет ряд ограничений, закрепленных в соответствующих

законодательных и иных нормативных актах. Поэтому социальная защита сотрудника полиции, т.е. комплекс льгот и преимуществ для него и членов его семьи, закрепленный в законе, должен компенсировать не только тяжелые условия труда, но и ограничения и запреты[1].

В этом находит свое выражение один из принципов службы в органах внутренних дел: взаимосвязь ограничений, обязанностей и запретов, ответственности на службе и социальных гарантий сотрудника органов внутренних дел.

Социальная и правовая защита, являясь неотъемлемыми институтами государства, находятся в постоянном развитии и совершенствовании.

Российская Федерация, провозгласив себя социальным государством, несмотря на сложную экономическую ситуацию, обеспечивает социальные гарантии, установленные для сотрудников полиции. Это связано, в том числе, с тем, что лица, несущие службу в полиции выполняют поставленные перед ними задачи в любых условиях, в том числе сопряженных со значительным риском для жизни и здоровья.

Для реализации государственных гарантий в области оказания социальной помощи указанной категории граждан законодателем сформировано отдельное целевое направление государственной политики, предусматривающее их материальное обеспечение и компенсации в случае причинения вреда здоровью при прохождении ими службы, а в случае причинения вреда их жизни — членам семьи сотрудников полиции.

Конституционная обязанность государства по возмещению вреда, причиненного жизни или здоровью сотрудникам полиции в связи с исполнением ими служебных обязанностей, осуществляется в различных правовых формах:

- осуществление страховых выплат по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья сотрудников полиции;
- выплата единовременного пособия;
- выплата ежемесячных денежных компенсаций.

В период прохождения службы жизнь и здоровье сотрудника полиции подлежат обязательному государственному страхованию. Порядок и условия страхования установлены Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы»[2].

Кроме того, возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина при исполнении обязанностей службы в полиции, осуществляется в порядке гражданско-правовой ответственности, включая компенсацию морального вреда согласно главе 59 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Страховые правоотношения на службе в полиции возникают с момента назначения гражданина на должность полицейского и продолжаются до прекращения им службы.

Страхование сотрудника осуществляется органом внутренних дел, выступающим в данных правоотношениях страхователем, за счет ассигнований федерального бюджета.

Страховщиками по обязательному государственному страхованию выступают страховые организации, имеющие лицензии на осуществление данного вида деятельности.

Объектами обязательного государственного страхования являются жизнь и здоровье сотрудников полиции, а также граждан, уволенных со службы в течение одного года после ее окончания (застрахованные лица).

Отметим, что выгодоприобретателями по данному виду страхования являются не только застрахованные лица, но и члены его семьи, в случае гибели или смерти застрахованного лица. В законе приводится их перечень, а также условия, при которых они получают статус выгодоприобретателя.

Страховые выплаты выгодоприобретателям могут быть осуществлены только при наступлении страховых случаев. Законом «О страховании жизни и здоровья военнослужащих и приравненных к ним лиц» установлен исчерпывающий перечень событий, которые признаются страховыми случаями. Для сотрудников полиции — это получение инвалидности или увечья (ранения, травмы, контузии).

Для членов семьи сотрудника — гибель (смерть) застрахованного лица.

Аналогичный перечень страховых случаев предусмотрен для лиц, уволенных со службы в полиции, и членов их семьи.

Обращаем внимание на то, что для признания перечисленных выше обстоятельств страховыми случаями, первостепенное значение приобретает выяснение причин, способствовавших наступлению этих обстоятельств. В ряде случаев проводится служебная проверка для выявления фактов, свидетельствующих или опровергающих наступление страхового случая.

Так, страховщик освобождается от выплаты страховой суммы, если страховой случай наступил вследствие совершения застрахованным лицом деяния, признанного общественно опасным; находится прямой причинной связи с любым видом опьянения застрахованного лица; является результатом умышленного причинения застрахованным лицом вреда своему здоровью, за исключением случаев, если смерть последнего наступила вследствие самоубийства.

Установление степени тяжести полученного увечья и причинной связи его получения решается в соответствии с требованиями Постановления Правительства РФ[3].

Одновременно при определении причинной связи между прохождением службы и приобретенным увечьем военно-врачебной комиссией должна быть определена и степень годности сотрудника полиции к дальнейшему прохождению службы.

Для определения стойкой утраты трудоспособности медицинская организация органа внутренних дел направляет сотрудника в учреждения медико-социальной экспертизы[4]. Туда же в обязательном порядке представляется заключение военно-врачебной комиссии о категории годности сотрудника к службе с указанием причинной связи имеющегося у него увечья или иного повреждения здоровья, приведшего к увольнению. При этом повреждение здоровья определяется (что очень важно) с формулировкой «военная травма».

На основании вынесенного заключения принимается решение о выплате ежемесячной денежной компенсации сотруднику полиции, установленной частью 6 статьи 43 Федерального закона «О полиции», в размере утраченного денежного довольствия по состоянию на день увольнения со службы в полиции за вычетом размера назначенной пенсии по инвалидности, с последующим взысканием выплаченных сумм с виновных лиц. Размер ежемесячной денежной компенсации исчисляется исходя из размера оклада денежного содержания и размера надбавки за стаж службы (выслугу лет), принимаемых для исчисления пенсий, с применением коэффициентов, установленных Федеральным законом от 12 февраля 2015 г. № 15-ФЗ «О внесении изменения в статью 43 Федерального закона «О полиции», а именно в размере 54% от размера денежного довольствия в 2012 г., 66,78 процента — с 1 октября 2015 года, с увеличением на коэффициент 1,55.

Соблюдая интересы граждан, установлена норма, согласно которой в случае, если размер ежемесячной денежной компенсации, выплачиваемой в соответствии с первоначальной редакцией ч. 6 ст. 43 Федерального закона «О полиции», превышает размер данной компенсации, исчисленной в соответствии с новой редакцией закона, выплата указанному гражданину осуществляется в размере, который причитался ему до дня вступления в силу Федерального закона от 12 февраля 2015 г. № 15-ФЗ.

При увеличении окладов денежного содержания сотрудников полиции размер ежемесячной денежной компенсации подлежит перерасчету.

Кроме того, при получении сотрудником полиции в связи с выполнением служебных обязанностей увечья, исключающих возможность дальнейшего прохождения службы, ему выплачивается единовременное пособие в размере двух миллионов рублей.

В связи и этим, важное значение имеет разъяснение, данное Президиумом Верховного Суда РФ: «Из содержания ч. 5 ст. 43 Федерального закона «О полиции» следует, что право сотрудника полиции на получение единовременного пособия возникает при наличии определенных обязательных условий, к которым относится не только получение увечья или иного повреждения здоровья, связанных с выполнением служебных обязанностей, но и невозможность продолжения сотрудником службы в полиции по указанной причине»[5].

Закон «О страховании военнослужащий и приравненных к ним лиц» устанавливает выплаты за-

страхованному лицу: в случае установления инвалидности I, II или III группы — 1 500 000 руб., 1 000 000 руб., 500 000 руб., соответственно; в случае получения тяжелого увечья — 200 000 руб., легкого увечья — 50 000 рублей.

Определение степени тяжести увечий (ранений, травм, контузий) застрахованных лиц осуществляется соответствующими медицинскими организациями системы МВД России, в которых осуществляется служба. Перечень увечий, относящихся к тяжелым или легким, определяется Правительством Российской Федерации[6]. При сочетанных (комбинированных) травмах степень тяжести травмы определяется по наиболее тяжелому повреждению.

Решение вопроса о выплате единовременного пособия возлагается на постоянно действующие комиссии, созданные в центральном аппарате МВД России и территориальных органах.

Важно отметить, повышение группы инвалидности застрахованному лицу является основанием для увеличения страхового возмещения на сумму, составляющую разницу между страховой суммой, причитающейся по вновь установленной группе инвалидности, и страховой суммой, причитающейся по прежней группе инвалидности.

Реализация сотрудником полиции права на перерасчет ежемесячных выплат в возмещение вреда здоровью носит заявительный характер. Причем, перерасчет таких выплат за прошедшее время до обращения сотрудника в уполномоченный орган законом не предусмотрен[7].

В случае гибели (смерти) застрахованного лица в связи с выполнением служебных обязанностей членам его семьи и лицам, находившимся на его иждивении, выплачивается единовременное пособие в размере трех миллионов рублей в равных долях.

Членами семьи и лицами, находившимися на иждивении погибшего (умершего) сотрудника полиции (гражданина Российской Федерации, уволенного со службы в полиции), имеющими право на получение единовременного пособия, считаются:

1) супруга (супруг), состоявшая (состоявший) на день гибели (смерти) в зарегистрированном браке с погибшим (умершим);

2) родители погибшего (умершего);

3) несовершеннолетние дети погибшего (умершего), дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста 18 лет, дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных организациях по очной форме обучения;

4) лица, находившиеся на полном содержании погибшего (умершего) или получавшие от него помощь, которая была для них постоянным и основным источником средств к существованию, а также иные лица, признанные иждивенцами в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Необходимо отметить, при определении размера единовременного пособия подлежит применению редакция закона, действовавшая на момент гибели (смерти) сотрудника полиции.

Исходя из смысла закона, супруга, претендующая на ежемесячную денежную компенсацию как член семьи сотрудника полиции, погибшего при исполнении служебных обязанностей, должна состоять с ним в зарегистрированном браке не только на дату его гибели (смерти), но и на момент обращения с заявлением в уполномоченный орган о назначении указанной выплаты должна иметь статус члена семьи погибшего (умершего) сотрудника. Вступление супруги (супруга) в новый брак означает утрату такого статуса[8].

Для признания лиц находившимися на иждивении погибшего (умершего) сотрудника полиции необходимо установление одновременно наличия следующих условий: нетрудоспособности лица, постоянности источника средств к существованию (помощи от застрахованного лица) и установления факта того, что такой источник является основным для существования лица. Отсутствие одного из указанных условий исключает возможность признания лица иждивенцем[9].

Реализация права на получение единовременных пособий (страховых выплат), ежемесячной денежной компенсации и сумм в возмещение вреда имуществу осуществляется на основании приказа МВД РФ от 18 июня 2012 г. № 590 «Об утверждении Инструкции о порядке осуществления выплат в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей, сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации или их близким родственникам».

Выплата страховых сумм производится страховщиком в 15-дневный срок со дня получения до-

кументов, необходимых для принятия решения об указанной выплате. В случае необоснованной задержки выплаты страховых сумм страховщик из собственных средств выплачивает выгодоприобретателю неустойку в размере 1 процента страховой суммы за каждый день просрочки.

Если страхователь не осуществил обязательное государственное страхование или заключил договор страхования на условиях, ухудшающих положение выгодоприобретателя по сравнению с условиями, установленными законодательством, то при наступлении страхового случая он несет ответственность перед выгодоприобретателем на тех же условиях, на каких должна быть выплачена страховая сумма при надлежащем страховании.

Проведенный анализ нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о том, что наличие мер социальной защиты для сотрудников полиции характеризует этот вид службы как наиболее значимый для государства, обладающий спецификой, связанной с риском для жизни и с ограничениями некоторых прав и свобод сотрудников. Не вызывает сомнения, что от уровня социальной защиты сотрудников во многом зависит качественный уровень кадрового состава полиции.

Литература

1. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы». Собрание законодательства РФ, 30.03.1998, № 13, ст. 1474.

2. Федеральный закон «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Собрание законодательства РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 900.

3. Постановление Правительства РФ от 29 июля 1998 г. № 855 «О мерах по реализации Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы».

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 января 2013 г. № 70 «О порядке определения стойкой утраты трудоспособности сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

5. «Обзор практики рассмотрения судами дел о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 23.12.2015). // СПС «КонсультантПлюс.

6. Определение Верховного Суда РФ от 2 февраля 2016 г. № 26-КГ15-69. // СПС «КонсультантПлюс».

7. Административное право Российской Федерации: курс лекций Ч. 1 / под ред. к.ю.н., проф. С.Н. Бочарова. М.: МосУ МВД России, 2013. 116 с.

8. Административное право Российской Федерации [Текст] : курс лекций. Ч. 2 / С.Н. Бочаров [и др.]; МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя; под ред. С.Н. Бочарова. М.: МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 2015. 301 с.

9. Государственная служба в органах внутренних дел: курс лекций / под ред. канд. юрид. наук, проф. С.Н. Бочарова. Ч. 2. М.: Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя, 2015. 231 с.

10. *Малахова Н.В., Шайхутдинова Т.Ф.* Особенности государственной гражданской службы в органах внутренних дел // Административное право и процесс. № 8, 2015 г.

References

1. Federal law of March 28, 1998 No. 52-FZ «On compulsory state insurance of life and health of

servicemen, citizens called on military gathering, persons of ordinary and commanding structure of bodies of internal Affairs of the Russian Federation, State fire service, bodies for control over turnover of narcotic means and psychotropic substances, employees of establishments and bodies criminally-Executive system». Meeting of the legislation of the Russian Federation, 30.03.1998, No. 13, item 1474.

2. Federal law «On police» of 7 February 2011 № 3-FZ. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 14.02.2011. No. 7. St. 900.

3. Resolution of the Government of the Russian Federation dated 29 July 1998 n 855 «About measures for implementation of the Federal law» «On compulsory state insurance of life and health of servicemen, citizens called on military gathering, persons of ordinary and commanding structure of bodies of internal Affairs of the Russian Federation, State fire service, bodies for control over turnover of narcotic means and psychotropic substances, employees of establishments and bodies criminally-Executive system».

4. Resolution of the Government of the Russian Federation of 31 January 2013 № 70 «On the procedure for determining permanent incapacity for work of the bodies of internal Affairs of the Russian Federation» [Electronic resource] // SPS «ConsultantPlus».

5. «The review of practice of consideration by courts of Affairs about compensation of the harm caused to the life or health of servicemen, citizens called on military gathering, persons of ordinary and commanding structure of bodies of internal Affairs of the Russian Federation, State fire service, bodies for control over turnover of narcotic means and psychotropic substances, employees of establishments and bodies criminally-Executive system» (app. The Presidium of the Supreme Court 23.12.2015). // SPS «ConsultantPlus».

6. The determination of the Supreme Court of the Russian Federation of 2 February 2016 No. 26 КГ15-69. // SPS «ConsultantPlus».

7. Administrative law of the Russian Federation: the course of lectures Part 1 / ed. by k.yu.n., prof S.N. Bocharov. M: Mos, Ministry of internal Affairs of Russia, 2013. 116 p.

8. Administrative law of the Russian Federation [Text]: course of lectures. Part 2 / S.N. Bocharov [et al.]; the Mos interior Ministry named after V.J. Kikot; ed. by S.N. Bocharov. M.: the Mos interior Ministry named after V.J. Kikot, 2015. 301 S.

9. Public service in bodies of internal Affairs: a course of lectures / under the editorship of Cand. the faculty of law. PhD, Professor S. N. Bocharov. Part 2. M.: Moscow University of MIA of Russia for them. V. Kikot, 2015. 231 p.

10. *Malakhova N.V., Shaikhutdinova T.F.* Features of the state civil service in bodies of internal Affairs // Administrative law and process. No. 8, 2015.

---

[1] *Костыря Ю.С.* Теоретико-экономические основы организации социальной защиты сотрудников органов внутренних дел. Учебное пособие. М.: Московский университет МВД России, 2002. С. 13—15.

[2] Далее Закон «О страховании жизни и здоровья военнослужащих и приравненных к ним лиц».

[3] См. Постановление Правительства РФ от 29 июля 1998 г. № 855 «О мерах по реализации Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы».

[4] Постановление Правительства Российской Федерации от 31 января 2013 г. № 70 «О порядке определения стойкой утраты трудоспособности сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

[5] «Обзор практики рассмотрения судами дел о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 23.12.2015).

[6] Постановление Правительства РФ от 29 июля 1998 г. № 855.

[7] «Обзор практики рассмотрения судами дел о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 23.12.2015).

[8] «Обзор практики рассмотрения судами дел о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 23.12.2015).

[9] Определение Верховного Суда РФ от 2 февраля 2016 г. № 26-КГ15-69.

УДК 342.951
ББК 67.401.0

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКРЫТОГО СПОСОБА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОСТАВЩИКОВ (ПОДРЯДЧИКОВ, ИСПОЛНИТЕЛЕЙ)

КИРИЛЛ ЕГОРОВИЧ МАРАЕВ,
адъюнкт кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: forvater_slik@mail.ru
Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс
Научный руководитель: доктор юридических наук ***С.М. Зырянов***
Рецензент: кандидат юридических наук ***Г.Н. Василенко***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Важное значение в обеспечении гласности, прозрачности, предотвращении коррупции в сфере закупок имеет способ определения поставщика. В статье уделяется особое внимание закрытому способу определения поставщика. Автор обозначает проблемы применения закрытого способа определения поставщика. Путем рассуждений и проведенного анализа автором предлагается внести изменения в законодательство о контрактной системе в сфере закупок, направленных на решения данной проблемы.

Ключевые слова: закупка, контракт, закрытый способ определения поставщика, сведения, составляющие государственную тайну.

Abstract. The importance in ensuring publicity, transparency, prevention of corruption procurement has a way to identify the provider. The article pays particular attention to the private way to identify the provider. The author indicates the problems of application of the closed ways of definition of the supplier. By reasoning and analysis, the author proposes to make amendments to the legislation on contract system in procurement aimed at solving this problem.

Keywords: procurement, contract, private way to determine the vendor, information constituting a state secret.

Одно из направлений участия государства в хозяйственном обороте — закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд. Высокая значимость государственных закупок обусловлена, прежде всего, их особой целевой направленностью, поскольку они нужны для удовлетворения потребностей государства, обеспечения его жизнедеятельности, выполнения государством своих функций[1].

Процесс заключения контракта на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд описан федеральным законом № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Далее — ФЗ о закупках). Данный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в данной сфере.

Как отмечает С. Эрроусмит, что меры по созданию антикоррупционной институциональной среды, включают повышение прозрачности закупок, открытости и беспристрастности, доступности информации о конкретных закупках[2].

Именно такие меры, на наш взгляд, должны сделать проведение госзакупок более эффективным. Закон о контрактной системе нацелен на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок.

Важную роль в регулировании данных отношений играет конкурентный способ определения поставщика. Законодатель, согласно п. 1 ст. 24 ФЗ о закупках выделяет конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный

конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме, закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений. Каждый из указанных способов применяется государственным органом в определенном случае, который регламентирован в вышеуказанном законе.

В ч. 2 ст. 84 ФЗ о закупках указаны случаи, когда применяются закрытые способы определения поставщика. К таким случаям законодатель относит:

1) закупок товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения федеральных нужд, если сведения о таких нуждах составляют государственную тайну;

2) закупок товаров, работ, услуг, сведения о которых составляют государственную тайну, при условии, что такие сведения содержатся в документации о закупке или в проекте контракта;

3) заключения контрактов на оказание услуг по страхованию, транспортировке и охране ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, на оказание услуг по страхованию, транспортировке, охране музейных предметов и музейных коллекций, редких и ценных изданий, рукописей, архивных документов (включая их копии), имеющих историческое, художественное или иное культурное значение и передаваемых заказчиками физическим лицам или юридическим лицам либо принимаемых заказчиками от физических лиц или юридических лиц во временное владение и пользование, либо во временное пользование, в том числе в связи с проведением выставок на территории Российской Федерации и (или) территориях иностранных государств;

4) закупок услуг по уборке помещений, услуг водителей для обеспечения деятельности судей, судебных приставов.

Основным критерием выбора заказчиком закрытого способа является наличие государственной тайны в сведениях о нуждах государственного органа, в документации или проекте контракта.

В ФЗ «О государственной тайне» № 5485-1 от 21 июля 1993 г. под государственной тайной понимается — защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации[3].

Отнесение сведений к государственной тайне осуществляется в соответствии с их отраслевой, ведомственной или программно-целевой принадлежностью в порядке, определенном Законом РФ «О государственной тайне».

Полномочный орган в области отнесения сведений к государственной тайне и их защите, в соответствии с принципами: законности, обоснованности, своевременности, обосновывает необходимость отнесения сведений к государственной тайне и вносит предложение по включению таких сведений в соответствующий Перечень сведений, составляющий государственную тайну в Межведомственную комиссию по защите государственной тайны.

Межведомственная комиссия формирует по предложению органа государственной власти и в соответствии с Перечнем сведений, составляющих государственную тайну, Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне. В этом Перечне указываются органы государственной власти, наделяемые полномочиями по распоряжению данными сведениями. Указанный Перечень утверждается Президентом Российской Федерации и подлежит открытому опубликованию.

После утверждения перечни доводятся до:

- заинтересованных органов государственной власти в полном объеме либо в части, их касающейся;
- предприятий, учреждений и организаций, действующих в сфере ведения органов государственной власти, в части, их касающейся по решению должностного лица, утвердившего перечень;
- предприятий, учреждений и организаций, участвующих в проведении совместных работ, в объеме, определяемом заказчиком этих работ.

Немаловажно заметить, что лица, наделенные полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, несут персональную ответственность за принятые ими решения о целесообразности отнесения конкретных сведений к государственной тайне.

После этого органами государственной власти, руководители которых наделены полномочиями по

отнесению сведений к государственной тайне, в соответствии с Перечнем сведений, отнесенных к государственной тайне, разрабатываются развернутые перечни сведений, подлежащих засекречиванию. В эти перечни включаются сведения, полномочиями по распоряжению которыми наделены указанные органы, и устанавливается степень их секретности. В рамках целевых программ по разработке и модернизации образцов вооружения и военной техники, опытно-конструкторских и научно-исследовательских работ по решению заказчиков указанных образцов и работ могут разрабатываться отдельные перечни сведений, подлежащих засекречиванию. Эти перечни утверждаются соответствующими руководителями органов государственной власти. Целесообразность засекречивания таких перечней определяется их содержанием.

Так, рассмотрев процедуру засекречивания сведений, видно, насколько такой механизм важен и сложен, что немаловажно в рассматриваемой теме, т.к., как указано выше, основным критериям выбора закрытого способа закупок является наличие сведений, составляющих государственную тайну о нуждах государственного органа, в документации или проекте контракта.

Однако, не смотрю на всю серьезность и ответственность руководителя, при отнесении той или иной информации к государственной тайне, случаются ситуации, вызывающие вопросы засекречивания тех или иных сведений к государственной тайне и выбора способа определения поставщика.

Так, Правительством Москвы в рамках программы «Моя улица» в 2015 году было заказано проектирование реорганизации транспортной схемы Садового кольца и еще 60 улиц. Перечень, указанных улиц, по непонятным причинам Правительством Москвы был отнесен к сведениям, составляющим государственную тайну. Это позволило заказчику, в лице Московских властей, выбрать закрытый способ определения поставщика и осуществить закупку указанным способом. После проведения заказа с информации об улицах гриф секретности был снят, и указанная информация получила огласку.

Данная ситуация ясно показывает, что при отнесении сведений к государственной тайне любой орган, уполномоченный к отнесению сведений к государственной тайне исходя из собственных интересов, может отнести те или иные сведени я к государственной тайне, т.к. по какой-либо причине не желает разглашать такие сведения. После осуществления своих намерений гриф секретности с таких сведений снимается. При этом стоит заметить, что такое возможно только в случае, если такие сведения отсутствуют в Перечне сведений не подлежащих засекречиванию.

Каким образом была согласована процедура определения поставщика с ФАС в этом случае, становится не совсем понятно, об этом остается только догадываться.

Помимо прочего, также случаются ситуации, при которых сведения, составляющие государственную тайну, не содержатся ни в сведениях о нуждах, ни в документации, ни в проекте контракта, но при осуществлении закупки могут стать известны широкому кругу лиц. Что является разглашением государственной тайны. Например, подразделение специального назначения осуществляет закупку канцелярских товаров (ручек, карандашей или линеек и т.д.). Никаких сведений, составляющих государственную тайну о товаре, в проекте контракта, документации здесь нет. Выбор открытого способа определения поставщика очевиден. Однако, по количеству закупаемого товара, можно узнать информацию о численности указанного подразделения, а указанные сведения не подлежат открытому объявлению и согласно п. 26 Указа Президента от 30 ноября 1995 г. № 1203 такие сведения составляют государственную тайну[4].

Также в случае размещения заказа о проведении ремонтных работ режимных объектов. Например, какой-либо территориальный орган внутренних дел размещает заказ на производство ремонта режимного объекта, где указывается цена контракта, т.е. предполагаемые расходы денежных средств. Тем самым раскрываются сведения о расходах денег на ремонт режимных объектов, а согласно п. 111 Указа Президента России от 30 ноября 1995 г. № 1203 такие данные составляют государственную тайну[5].

Таким образом, заказчик, в лице специального подразделения, размещая извещение о проведении открытого конкурса, в единой информационной сети фактически рискует разглашением государственной тайны. Разглашение секретных сведений ведет к крайне неблагоприятным последствиям. В

таком случае возникает вопрос, какой же способ определения поставщика должен выбирать заказчик в таких случаях?

Конечно, принципы открытости и прозрачности процедуры закупок являются определяющими, но вопрос государственной безопасности должен быть приоритетней[6]. Заказчик при выборе способа определения поставщика в первую очередь должен руководствоваться вопросами государственной безопасности. Данное требование должно учитываться также ФАС при согласовании процедуры обоснования. Но при этом такое согласование не должно носить формальный характер. Как это проявляется в указанном выше случае проведения закрытой закупки Правительством Москвы.

Итак, для предотвращения таких ситуаций, необходимо в п. 1 ч. 2 ст. 84 ФЗ о закупках добавить «или могут привести к разглашению государственной тайны». Тем самым получится: 1) закупок товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения федеральных нужд, если сведения о таких нуждах составляют государственную тайну или могут привести к разглашению государственной тайны. Указанное добавление расширит возможности заказчика при применении закрытых способов определения исполнителя и согласования такого выбора с ФАС, а также решит те проблемные ситуации, о которых было сказано ранее.

---

54 Административное право Российской Федерации: курс лекций / под ред. Бочарова С.Н. Ч. 2. М.: Московский университет МВД России, 2013.

55 *Arrowsmith S.* (2005). The Law of Public and Utilities Procurement. 2nd ed. London: Sweet & Maxwell.

56 http://base.garant.ru/10102673/ (Дата обращения: 14.03.2016).

57 http://base.garant.ru/10105548/ (Дата обращения: 09.03.2016).

58 Там же.

59 В России ограничение доступа к гостайне является изъятием из общего конституционного принципа, изложенного в ч. 4 ст. 29 Конституции, согласно которой «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом». Закон РФ «О государственной тайне» 1993 года допускает ограничение этого права, что, согласно Конституции, должно быть обусловлено интересами защиты обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55). http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1114889 (Дата обращения: 08.03.2016).

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 34
ББК 67

ПРОВЕРКА ДОКУМЕНТОВ, УДОСТОВЕРЯЮЩИХ ЛИЧНОСТЬ У ГРАЖДАН РОССИИ, ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА, КАК МЕРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

ЭЛЕОНОРА ВИКТОРОВНА МАРКИНА,
доцент кафедры административной деятельности Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент, полковник полиции;
ЮЛИЯ НИКОЛАЕВНА СОСНОВСКАЯ,
доцент кафедры административной деятельности Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент, подполковник полиции
E-mail: lisenok1214@yandex.ru
Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются правовые основы проверки документов как меры административного предупреждения. Перечисляются нормы права, содержащих понятие «документ удостоверяющий личность»; дается перечень оснований для проверки документов. Указанный в Федеральном законе «О полиции» и УПК РФ.

Ключевые слова: проверка документов, мера административного предупреждения, предупреждение и пресечение преступлений, правонарушений.

Abstract. Discusses the legal basis of verification of documents as measures of administrative prevention. Lists the rules of law containing the concept of «identity document»; given the list of grounds for verification of documents. Specified in the Federal law «On police» and code of criminal procedure.

Keywords: review of documents, as the administrative warning, prevention and suppression of crime, delinquency.

Меры административного предупреждения это разновидность мер административного принуждения, направленных на предупреждение правонарушений и предотвращение обстоятельств, угрожающих безопасности личности, общества, государства.

Основанием применения мер административного предупреждения выступают презумпции (предположения) о намерении лица совершить правонарушение или о возможности наступления неблагоприятных последствий для личности, общества, государства в результате чрезвычайных происшествий природного и техногенного характера.

Административное предупреждение может быть осуществлено в виде контрольной проверки, проверки документов, досмотра вещей, багажа, ручной клади, досмотра транспортных средств, личного досмотра, административного задержания, вхождения в дома граждан, введения карантина, закрытия участков государственной границы, участков дорог, улиц и т.п., принудительного выселения из домов, грозящих обвалом, реквизиции имущества, технического осмотра транспортных средств, принудительного медицинского освидетельствования, административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, надзора за соблюдением правил противопожарной безопасности, других мер.

В условиях социально-экономических перемен, происходящих в настоящее время в нашей стране и во всем мире, особую актуальность приобретает обеспечение правопорядка на улицах и в других общественных местах городов и иных населенных пунктов.

Полиции для выполнения возложенных на нее обязанностей ФЗ «О полиции» предоставляется

право проверять документы, удостоверяющие личность граждан, если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, а равно если имеются основания для их задержания.

Проверка документов сотрудниками полиции для любого гражданина сопряжена с малоприятными минутами ожидания и определенными переживаниями. Проверка документов сотрудниками полиции — не только формальная процедура проверки паспорта, но еще и повод для обращения, определенный способ пообщаться с подозрительным человеком, проверить контингент по «ориентировке», «отработать» местность и т.д. Данная мера административного принуждения в форме предупреждения правонарушений сотрудниками полиции обоснована лишь в некоторых случаях. В п. 2 ст. 13 Закона «О полиции» указано, что для проверки документов у сотрудника полиции должны быть информация, дающие основания подозревать лицо:

1) в совершении уголовного преступления;
2) в совершении административного правонарушения;
3) в том, что лицо находится в розыске.

Кроме вышеперечисленных, есть еще несколько причин для проверки документов сотрудниками полиции, таких, как уклонение от административного ареста, принудительных медицинских или воспитательных мер, назначенных судом; либо нарушение комендантского часа; либо совершение попытки самоубийства или побег из психиатрического заведения.

Вообще, все действия сотрудников полиции при проверке документов и общении должны быть в первую очередь обоснованными и понятными.

Если сотрудник полиции попытается упрекнуть Вас в нарушении правил регистрации, вооружитесь следующими знаниями: граждане РФ обязаны оформить регистрацию, только если проживают в одном помещении 90 дней (см. Постановление Правительства РФ от 22 декабря 2004 г. № 825).

Проверка документов является важным средством в деятельности полиции, позволяющим эффективным образом выявлять находящихся в розыске преступников, лиц, подозреваемых в совершении преступлений и вести профилактику административных правонарушений. Президент РФ В.В. Путин в одном из ежегодных посланий Федеральному собранию РФ обратил внимание на то, что сегодня крайне важна гуманизация административного и уголовного законодательств и системы наказаний. «Наша цель — добиться неотвратимости наказания, а не его чрезмерной суровости»[1].

Рассматривая правовые основы проверки документов удостоверяющих личность, необходимо отметить, что на законодательном уровне данные правомочия полиции регламентируются не только Федеральным законом «О полиции» и специализированными законодательными актами (федеральные конституционные законы «О военном положении» и «О чрезвычайном положении», Федеральный закон «О противодействии терроризму»), но и отраслевым законодательством (КоАП РФ, УПК РФ).

Согласно части 2 статьи 6 Конституции Российской Федерации каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, которые регламентированы главой 2 Конституции Российской Федерации.

Полиции для выполнения возложенных на нее обязанностей п. 2 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 14.07.2015) «О полиции» предоставляется право проверять документы, удостоверяющие личность граждан, если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, а равно если имеются основания для их задержания в порядке, предусмотренном статьей 27.3 (административное задержание) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и (или) статьей 92 (порядок задержания подозреваемого) Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» предусматривает, что документом, удостоверяющим гражданство Российской Федерации,

является паспорт гражданина Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации»[2] в целях создания необходимых условий для обеспечения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, впредь до принятия соответствующего федерального закона, на территории Российской Федерации введен в действие паспорт гражданина Российской Федерации, являющийся основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации. Правительством Российской Федерации принято положение[3] о паспорте гражданина Российской Федерации, образце бланка и описании паспорта гражданина Российской Федерации[4]. Следует подчеркнуть, что согласно пункту 7 названного Положения, выданный в нарушение установленного порядка или оформленный на утраченном (похищенном) бланке паспорта, подлежит изъятию органом внутренних дел, выявившим такой паспорт[5].

В соответствии со статьей 7 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» основными документами, удостоверяющими личность гражданина Российской Федерации, по которым граждане Российской Федерации осуществляют выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию, признаются паспорт, дипломатический паспорт, паспорт моряка (удостоверение личности моряка).

Названные документы введены Указами Президента Российской Федерации от 21 декабря 1996 г. № 1752 «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации»[6] и от 19 октября 2005 г. № 1222 «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации»[7].

Статья 10 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» к основным документам, удостоверяющим личность, относит[8]:

- в отношении иностранного гражданина: паспорт иностранного гражданина либо иной документ, установленный федеральным законом или признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина;
- в отношении лица без гражданства:

1) документ, выданный иностранным государством и признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность лица без гражданства;

2) разрешение на временное проживание;

3) вид на жительство;

4) иные документы, предусмотренные федеральным законом или признаваемые в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документов, удостоверяющих личность лица без гражданства.

Федеральный закон о полиции в основном сохраняет прежние основания проверки документов, удостоверяющих личность граждан, такие как:

1) наличие данных, дающих основания подозревать гражданина в совершении преступления;

2) наличие данных, дающих основания полагать, что гражданин находится в розыске;

3) наличие повода к возбуждению в отношении гражданина дела об административном правонарушении.

Перечень данных, дающих основания подозревать гражданина в совершении преступления, предусмотрен статьей 91 УПК РФ.

Круг данных, дающих основание полагать, что гражданин находится в розыске, законом не установлен. На практике такими данными обычно считаются внешнее сходство по приметам какого-либо человека с лицом, объявленным в розыск, совпадение биографических данных с данными разыскиваемого и т.п.

При непосредственном обнаружении сотрудником полиции события административного правонарушения достаточными данными могут служить, в частности, личное восприятие сотрудником полиции события правонарушения (в том числе и с помощью технических средств), показания потерпев-

ших и очевидцев, указывающих на конкретное лицо как на совершившее административное правонарушение, обнаружение на конкретном лице, на его одежде, при нем или в его жилище следов административного правонарушения.

Следует отметить, что Федеральный закон «О полиции» дополняет упомянутые основания проверки документов, удостоверяющих личность граждан, новым — наличие оснований для задержания граждан в случаях, предусмотренных федеральным законом Закона о полиции статьей 14.

Административно-предупредительные меры связаны с угрозой общественным и личным интересам, которая может возникнуть как вследствие правонарушения, так и наступлением особых, установленных законодательством обстоятельств как связанных, так и не связанных с действиями человека (пожары, аварии, эпидемии, розыск преступника, и т.п.). Принудительные меры могут быть применены и в отношении лиц, невиновных в нарушении норм права.

Выделяют четыре группы мер, применяемых в целях:

- предотвращения угрозы наступления возможных вредных, опасных, тяжких последствий;
- предупреждения правонарушений — как административных правонарушений, так и преступлений;
- предотвращения уклонения соответствующих субъектов от исполнения ими обязанностей;
- обеспечения общественной безопасности и лечения опасных больных.

---

[1] Послание Президента РФ Федеральному собранию «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Рос. газета. 2014. 19 апреля.

[2] СЗ РФ. 1997. № 11. Ст. 1301.

[3] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3444; 2001. № 3. Ст. 242; 2002. № 4. Ст. 330; 2003. № 27 (ч. II). Ст. 2813; 2004. № 5. Ст. 374; 2006. № 52 (ч. III). Ст. 5596; 2008. № 14. Ст. 1412; 2010. № 33. Ст. 4433; 2011. № 22. Ст. 3190.

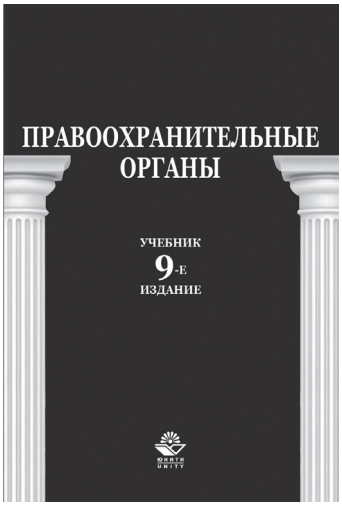
[4] См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17 августа 2006 г. № КАС06-300 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Российской Федерации от 6 июня 2006 г. № ГКПИ06-337, которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующими пункта 7 постановления Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828 и абзаца второго пункта 67 Инструкции о порядке выдачи, замены, учета и хранения паспортов гражданина Российской Федерации, утвержденной Приказом МВД России от 15 сентября 1997 г. № 605» // СПС «КонсультантПлюс».

[5] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3444; 2001. № 3. Ст. 242; 2002. № 4. Ст. 330; 2003. № 27 (ч. II). Ст. 2813; 2004. № 5. Ст. 374; 2006. № 52 (ч. III). Ст. 5596; 2008. № 14. Ст. 1412; 2010. № 33. Ст. 4433; 2011. № 22. Ст. 3190.

[6] СЗ РФ. 1996. № 52. Ст. 5914; 2009. № 43. Ст. 5049.

[7] СЗ РФ. 2005. № 43. Ст. 4372; 2007. № 31. Ст. 4020; 2011. № 42. Ст. 5922.

[8] СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1435; 2008. № 14. Ст. 1412; № 34. Ст. 3937; 2009. № 23. Ст. 2821; 2010. № 17. Ст. 2101.



Правоохранительные органы: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой. 9-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. 447 с.

В учебнике на основе правовой категории «правоохрана» определено понятие «правоохранительный орган» и установлен исчерпывающий перечень этих органов. Правовая категория «правоприменение» позволила выделить органы, содействующие правоохране (правоприменительные органы). Посредством системного подхода установлена структура каждого правоохранительного и правоприменительного органа, раскрыты их функции и взаимосвязи.

Для студентов (курсантов, слушателей) высших учебных заведений, осуществляющих подготовку юристов, а также для преподавателей, аспирантов (адъюнктов), практических работников правоохранительных органов и всех интересующихся организацией и функционированием правоохранительных и правоприменительных органов.

УДК 342.9
ББК 67.410

О СПОРНЫХ ВОПРОСАХ В ОПРЕДЕЛЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

РУСЛАН ПЕТРОВИЧ НОВИК,
начальник отдела экономического анализа, маркетинга и государственного заказа ФКУ «ЦОУМТС МВД России»
E-mail: ruslan55555novik@yandex.ru
Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс
Научный руководитель: кандидат юридических наук ***Д.Н. Шурухнова***
Рецензент: кандидат юридических наук ***Н.В. Малахова***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается вопрос о содержании понятий «административное судопроизводство», «административная юстиция». Обосновывается необходимость разграничения понятий административного и административно-деликтного права.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административная юстиция, административная юрисдикция, административно-деликтное право.

Abstract. The question of the concept of «administrative proceedings», «administrative justice» is reviewed. The necessity of demarcation of the administrative and administrative and tort law.

Keywords: administrative proceedings, administrative justice, administrative jurisdiction, administrative tort law.

Нормы административного законодательства регулируют обширный и разнообразный комплекс отношений в области государственной и общественной жизни. Особое их назначение заключается в том, что отношения эти складываются в связи с реализацией функций государственного управления, с осуществлением исполнительной и распорядительной деятельности, где функционально присутствует потенциальная опасность нарушения прав и свобод граждан, в связи с чем и возникает первоочередная потребность обеспечить всесторонность, системность и универсальность административно-правовых норм. В виду этого, поиск путей повышения эффективности административного законодательства является перманентной задачей государства.

Следует согласиться с мнением Ю.Н. Старилова, утверждающего, что наиболее важными и актуальными задачами развития административного нормотворчества является обеспечение надлежащего уровня правового регулирования административного судопроизводства[1].

При этом предварительное исследование термина «административное судопроизводство» позволяет сделать вывод об отсутствии однозначного мнения по данному вопросу, как в научной среде, так и в действующем законодательстве страны.

Предусмотренное ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, а также в многочисленных законодательных актах[2] наличие административного судопроизводства и отсутствие выверенной позиции по данному вопросу в виде детального законодательного регулирования и соответствующей практической реализации, порождает множество споров в специальной юридической литературе, а также в правоприменительной деятельности.

Принятый 8 марта 2015 г. Федеральным законом № 21-ФЗ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ) не способен пролить свет на существующие разногласия, поскольку содержащаяся в нем дефиниция отражает лишь предмет регулирования данного конкретного нормативно-правового акта. Административное судопроизводство в нем представлено деятельностью Верховного Суда Российской Федерации, а также судов общей юрисдикции по рассмотрению административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и закон-

ных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий[3]. Из данного определения следует позиция законодателя, в соответствии с которой административное судопроизводство отождествляется с административной юстицией и исключает деятельность судов по осуществлению правосудия по делам об административных правонарушениях. В существующих же реалиях представляется, что термин «административное судопроизводство» значительно шире и охватывает собой большую часть общественных отношений. Представляется, что к предмету административного судопроизводства относится, как административное правонарушение, так и административный спор, при этом законодатель умышленно исключил административно-юрисдикционную деятельность, приняв ч. 5 ст. 1, в соответствии с которой положения Кодекса не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях, а также на производство по делам об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

При этом ст. 29 АПК РФ устанавливает рассмотрение арбитражными судами дел об административных правонарушениях именно в порядке административного судопроизводства[4].

Таким образом, понятийный аппарат не получил единообразного и логического закрепления, как справедливо отметил М.А. Викут «разработчики законов должны стоять на страже чистоты юридической терминологии»[5].

60-70-е годы XX столетия в советской научной литературе ознаменовались глубоким анализом сущности административного процесса. Особую значимость в становлении и развитии административно-процессуальной теории представляют труды Н.Г. Салищевой и В.Д. Сорокина[6], создавшие серьезные теоретические основы в данной области. Однако, несмотря на многолетние исследования в области административно-процессуального права до настоящего времени не выработано единого подхода к пониманию административного процесса[7], равно как и административного судопроизводства, не уяснены его содержание и границы.

В широком понимании термин «административное судопроизводство» в юридической науке рассматривается как порядок разрешения правовых конфликтов граждан с органами публичной власти[8]. При анализе научных взглядов, посвященных изучению определения административного судопроизводства, можно сказать, что в науке сложилось несколько концепций, раскрывающих его понятие и содержание.

Дискуссионным также считается вопрос о соотношении понятий административное судопроизводство и административный процесс. Условно мнения административистов можно разделить на три группы: ученые, отождествляющие данные понятия[9], рассматривающие административное судопроизводство частью административного процесса[10] и рассматривающие административное судопроизводство и административный процесс как независимые категории, поскольку в соответствии с системой разделения властей каждая ветвь власти осуществляет свою деятельность в определенной, присущей только ей, форме: законодательная — в форме законодательного процесса, исполнительная — в форме административного процесса, судебная — в форме судопроизводства[11].

Так, Ю.Н. Старилов в своих трудах подробно анализирует нормативное содержание Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — АПК РФ) и говорит о его процессуальном дуализме, под термином административное судопроизводство АПК РФ понимает производство по делам об административных правонарушениях — с одной стороны, а с другой — производство по оспариванию нормативных, а также индивидуальных актов органов государственной власти[12]. В качестве предмета административного судопроизводства в первом случае следует рассматривать административное правонарушение, а во втором — административный спор. При дальнейшем развитии мысли автора прослеживается отождествление двух категорий: административная юстиция и административное судопроизводство. В рамках обоснования идеи о необходимости создания административных судов, автор приходит к выводу об отказе от термина «административная юстиция» и замене его понятием «административное судопроизводство»[13].

С.Н. Махина идентифицирует административный процесс как форму правосудия по административным делам. Аналогичной точки зрения придерживается и Е.В. Слепченко[14].

Вместе с тем, Д.Н. Бахрах выделяет следующие признаки, посредством которых производит разграничение понятий «административная юстиция» и «административное судопроизводство»:

1) Административная юстиция может быть как гражданским, так и административным судопроизводством. В Российской Федерации административная юстиция в основном осуществляется в судах общей юрисдикции в соответствии с нормами гражданско-процессуального права. Административное же судопроизводство осуществляется в порядке, который регламентируется исключительно административно-правовыми нормами, что в свою очередь тоже является административной юстицией.

2) Споры между субъектами публичной власти — часть административного судопроизводства, между тем, их нельзя отнести к административной юстиции. Например, споры, возникающие между двумя органами исполнительной власти, явно не относятся к административной юстиции.

3) В содержание понятия административной юстиции не входит рассмотрение судьями дел об административных правонарушениях в порядке, установленном КоАП РФ. Это исключительная прерогатива административного судопроизводства. Так, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что рассмотрение судами дел об административных правонарушениях является частью административного судопроизводства независимо от того, каким судом оно осуществляется: арбитражным или судом общей юрисдикции. Очевидно, что суды не занимаются административной юстицией привлекая граждан и юридических лиц к административной ответственности.

4) Административной юстицией является рассмотрение конституционными и уставными судами жалоб граждан на незаконность нормативно-правовых актов, ограничивающих их права и свободы. Однако данные правовые отношения не являются административным судопроизводством.

Эту точку зрения разделяет и И.В. Панова, ограничивая административную юстицию «рассмотрением судами жалоб граждан на акты должностных лиц и органов исполнительной власти, т.е. правосудие по административным делам, которое отправляется судами общей юрисдикции, арбитражными и конституционными в порядке соответственно ГПК РФ и АПК РФ, законами о конституционных (уставных) судах».

Однако к п. 1 вышеуказанных рассуждений следует отнестись критически в виду принятия КАС РФ и исключения соответствующих глав из ГК РФ и КоАП РФ.

Таким образом, с учетом изложенного, проанализировав терминологию, используемую КАС РФ и АПК РФ, можно прийти к заключению, что ни в научной среде, ни законодательством страны не выработана единая позиция по данному вопросу, на наш взгляд, определение административного судопроизводства, представленное в КАС РФ уместно лишь в случае рассмотрения административного права исключительно как деятельности по государственному управлению, исключая правоприменительную деятельность уполномоченных органов по привлечению виновных лиц к административной ответственности.

Вместе с тем необходимо отметить, что с одной стороны — сделан шаг на пути к легитимации данного термина, а также разграничению понятий административного и административно-деликтного права, с другой — административное преследование, в том числе рассмотрение дел об административных правонарушениях арбитражными судами, не попадают в категорию административного судопроизводства в рамках закрепленной законодателем дефиниции. На наш взгляд решением данной проблемы станет законодательное закрепление фактически уже существующего разделения административного и административно-деликтного права.

В контексте существующих противоречий в понятийном аппарате представляется логичным и необходимым неоднократно предлагаемое в юридической науке разделение административного и административно-деликтного права[15]. Административное право регулирует управленческие отношения, административно-деликтное право — вопросы одного из видов юридической ответственности. Основные характеристики современных норм об административной ответственности (предмет, метод, наличие обособленной нормативной базы) свидетельствуют о сущностных отличиях административного и административно-деликтного права.

Последнее имеет свой предмет регулирования в виде административно-деликтных отношений, свой метод регулирования — административные наказания, обособленную нормативную базу в виде КоАП РФ и законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Как административное, так и административно-деликтное право обладает всеми признаками, присущими отрасли права[16]. Эти аргументы позволяют обосновать вывод о том, что совокупность норм, регулирующих административную ответственность, является самостоятельной отраслью российского права — административно-деликтным правом. Так, профессор А.П. Шергин неоднократно высказывался о необходимости принятия административно-юрисдикционного кодекса[17]. В этом случае, административное судопроизводство следует понимать как средство рассмотрения жалоб граждан и юридических лиц на действия органов власти и разрешения споров между административными органами управления и населением, а административно-деликтный процесс, как совокупность процессуальных действий, определяющий порядок правильного и своевременного применения административных наказаний.

Однако о подобном разделении уместно говорить лишь в свете тотального реформирования всей системы административно-правовых и административно-процессуальных норм. Для этого необходимы глобальные изменения, которым бы предшествовала тщательно продуманная концептуальная стратегия, в соответствии с которой будет определено место административного судопроизводства в административном процессе, объем административной юрисдикции и административной юстиции, будет разделено административно-деликтное право и управленческое, сформированы специальные составы судов[18].

---

1 *Старилов Ю.Н.* О современной теории административного права России, гранях творчества и личности (размышления в преддверии 90-летнего юбилея профессора Василия Михайловича Манохина) // Юридические записки. 2013. № 3(26). С. 13.

2 Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 898; «Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016); «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 30.12.2015 г.) Федеральный закон от 31.05.2001 № 73-ФЗ (ред. от 08.03.2015 г.) «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации».

3 «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 29.06.2015) // СЗ РФ, 09.03.2015, № 10, ст. 1391.

4 В отличие от гражданских дел, рассматриваемых в порядке искового производства.

5 *Викут М.А.* О юридической терминологии в гражданском процессуальном праве // Актуальные проблемы гражданского права и процесса: Сборник материалов Международной научно-практической конференции. Вып. 1. Отв. ред. Д.Х. Валеев, М.Ю. Челышев. М. 2006. С. 267.

6 *Сорокин В.Д.* Проблемы административного процесса. М., 1968; и др. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964.

7 Процедура производства гражданского ареста в странах англосаксонской правовой семьи. Российский следователь. 2010. № 9. С. 38—40.

8 *Панкова О.В.* О некоторых теоретических проблемах административного судопроизводства в РФ // Теоретические и практические проблемы административного правосудия: Материалы научно-практической конференции. 8—9 декабря 2005 года, Москва. М.: Международная академия оценки и консалтинга, 2006. С. 166.

9 *Махина С.Н.* Управленческий и административный процессы: Проблемы теории и перспективы правового регулирования: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 1998. С. 11, 95; *Слепченко Е.В.* Административное судопроизводство: понятие, единство и дифференциация // Административная юстиция. 2009. № 3. С. 53; *Старилов Ю.Н.* Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции. С. 5—13.

10 *Салищева Н.Г.* Проблемы административного судопроизводства // Судебная реформа в России: проблемы совершенствования процессуального законодательства (по материалам научно-практической конференции). М., 2001. С. 158.

11 *Панова И.В.* Административная юстиция в России: поиск определения, история вопроса. С. 75; *Серков П.П.* Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 261.

12 *Старилов Ю.Н.* От административной юстиции к административному судопроизводству. Сер. «Юбилеи, конференции, форумы». Вып. 1 / Под ред. В.А. Панюшкина. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. С. 62.

13 См.: *Старилов Ю.Н.* От административной юстиции к административному судопроизводству. Воронеж, 2003; *Он же.* Административные суды в России. Новые аргументы «за» и «против». М., 2004; См.: *Старилов Ю.Н.* Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., 2001. С. 26—31; *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права: В 3 т. М., 2002; *Старилов Ю.Н.* К вопросу о новом понимании административной юстиции // Правоведение. 2000. № 2. С. 101—114; *Старилов Ю.Н.* Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. 2004. № 6. С. 5—13; *Старилов Ю.Н.* Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции С. 5—13.

14 *Слепченко Е.В.* Административное судопроизводство: понятие, единство и дифференциация // Административная юстиция. 2009. № 3. С. 43.

15 *Круглов В.А.* Административно-деликтное право Республики Беларусь: Дис. … д-ра юрид. наук. М., 2008; *Татрян В.Г.* Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства государств-участников Содружества Независимых Государств: Дис. … д-ра юрид. наук. М., 2005; *Рогачева О.С.* Эффективность норм административно-деликтного прва: Монография. Воронеж: Воронежский гос. Ун-т, 2011; и др.

16 *Кацуба Ю.И.* Система обеспечения внутренней безопасности Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии. Дис… канд. юрид. наук. М., 2012. С. 88.

17 *Шергин А.П.* Административно-деликтное право и законодательство (Статьи, выступления, размышления); Сборник научных трудов / А.П. Шергин. М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2015. С. 13.

18 Там же. С. 17.

УДК 342.951
ББК 67.401.02

ЮРИДИЧЕСКАЯ САМОЗАЩИТА ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

ВАСИЛИЙ ВИКТОРОВИЧ ПОКОЗИЙ,
профессор кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент;
ГАЗИЯВДИБИР ХАДИСОВИЧ ХАДИСОВ,
заместитель начальника кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: mosu-apiadovd@mail.ru
Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс
Рецензент: кандидат юридических наук ***В.И. Ковшевачкий***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются вопросы, связанные с юридической самозащитой физических лиц в административном законодательстве; вносятся предложения по совершенствованию механизма реализации прав, свобод и законных интересов физических лиц.

Ключевые слова: права, свободы, законные интересы, самозащита физических лиц, гарантии, юридические процедуры, механизм реализации.

Abstract. The article considers the issues related to the law of self-defense of individuals in administrative law; made proposals to improve the mechanism for implementing the rights, freedoms and lawful interests of individuals.

Keywords: rights, freedoms and legitimate interests, self-defense of individuals, guarantees, legal procedures, the implementation of the mechanism.

Согласно ст. 2 Конституции Российской Федерации «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства».

В соответствии с ч. 1 ст. 3 Конституции Российской Федерации «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ».

Нормативный документ высшей юридической силы в ст. 18 провозглашает, что «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием».

Вышеуказанные положения неопровержимо свидетельствуют об объективной необходимости максимального усиления роли физического лица в защите своих прав, свобод и законных интересов. В тоже время, государство обладает явно выраженным преимущественным правом защиты прав и свобод граждан. По действующему законодательству физическое лицо обладает, по сути, единственной юридической возможностью защиты своих прав, свобод и законных интересов, — правом подачи жалобы или административного искового заявления. Тем не менее, названные виды обращений гражданина будут рассматривать представители государства, по поводу действий должностных лиц которого, эти жалобы и исковые заявления поступали. Таким образом, государство во всех случаях нарушает один из основополагающих принципов права: «никто не может быть судьей в собственном деле». В названных ситуациях гражданин фактически выступает в роли просителя, несмотря на то, что он в России является единственным источником власти. Например, в соответствии со ст. 4 федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» жалоба — просьба гражданина

о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц. Таким образом, складывается парадоксальная юридическая ситуация, — гражданин как представитель первичной власти попадает в зависимость от должностных лиц государства, представляющих вторичную власть.

Направленность и содержание современного реформирования деятельности органов государственной власти, не дает оснований предполагать наступления позитивных изменений в решении рассматриваемой проблемы. Несомненно, что оптимизация деятельности государственных структур по рассматриваемым вопросам должна продолжаться. Однако, сложность данного процесса объективно обуславливает его значительную продолжительность во времени. Эффективная же защита прав, свобод и законных интересов физического лица должна быть незамедлительной.

В сложившейся ситуации значимым является создание такой нормативной базы, в пределах которой физическое лицо обладало бы фактическим юридическим возможностями для защиты от превышения полномочий со стороны должностных лиц государства. В названном контексте, первоочередной задачей является максимально быстрое формирование детальных процедурных правовых основ взаимоотношений человека и представителей государственной власти. Указанные процессуальные аспекты должны затрагивать не только юрисдикционную, но и позитивную деятельность государственных органов. В российском законодательстве именно этот его фрагмент является наиболее «размытым», выхолощенным и малоэффективным. Взаимосвязанной, концептуальной проблемой является создание баланса равных юридических возможностей должностного лица государства и гражданина в процессе их официальных взаимоотношений, в том числе при взаимном пресечении противоправных деяний каждой из сторон. Анализируя всю фактическую сложность преодоления гражданином административно-бюрократических барьеров, ни о каком юридическом равноправии сторон, речи быть не может. Названная проблема приобретает еще более серьезный характер по причине того, что в вышеобозначенных взаимоотношениях в подавляющем числе случаев субъектом административной ответственности является гражданин.

Кроме того, одной из причин неудовлетворительной ситуации с защитой прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности органов государственной власти, являются многочисленные изъяны в практике применения действующего законодательства.

В связи с вышеизложенным, представляется необходимым:

- сформировать основы юридической политики, вектор которой будет направлен, на неукоснительную защиту прав, свобод и законных интересов гражданина;
- подготовить конкретный механизм реализации обозначенной юридической политики;
- выявить в деятельности органов государственной власти наиболее слабые аспекты их правоприменительной деятельности, с позиции защищенности прав, свобод и законных интересов физических лиц;
- преодолеть преимущественное право государства на защиту человека и гражданина;
- предоставить физическому лицу такие юридические полномочия, реализуя которые оно могло бы самостоятельно противодействовать незаконному вмешательству в сферу его прав, свобод и законных интересов;
- максимально подробно нормативно регламентировать деятельность должностных лиц органов государственной власти, связанной с их участием в реализации прав, свобод и законных интересов граждан;
- упростить для физических лиц юридические процедуры реализации законодательно предоставленных им полномочий;
- разработать федеральный закон, предусматривающий единые правила юрисдикционных и позитивных взаимоотношений должностных лиц государства и граждан во всех сферах и отраслях государственного управления.

Вышеперечисленные предложения не являются исчерпывающими, но составляют фундамент концепции правовой политики, направленной на формирование в российском законодательстве самостоятельного блока юридических норм, реализация которых позволит физическим лицам осуществлять быструю и эффективную самозащиту от произвола должностных лиц государства.

УДК 342.951
ББК 67.401.041

О ДЕЛИКТЕ, ДЕЛИКТИЗАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА

ЮРИЙ ИЛЬИЧ ПОПУГАЕВ,
профессор кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: popugaev@list.ru

Научная специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право
Рецензент: кандидат юридических наук ***С.Н. Бочаров***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Раскрывается сущность деликта, обобщаются признаки деликта на основе краткого историко-правового анализа античного римского права, сопоставляются признаки правонарушения по российскому законодательству, вводится понятие деликтизации, вносятся предложения по дальнейшему совершенствованию административно-деликтного нормотворчества, направленные на разграничение уголовной и административной ответственности.

Ключевые слова: деликт, правонарушение, деликтизация, административно-деликтное нормотворчество.

Abstract. In article the essence of the delict reveals, delict signs on the basis of the short historical and legal analysis of the antique Roman right are generalized, offense signs by the Russian legislation are compared, the concept of a deliktization is entered, the offers on further improvement of administrative and delictual rule-making directed to differentiation of criminal and administrative liability are made.

Keywords: delict, offense, deliktization, admini-strativno-delictual rule-making.

Антисоциальные проявления человеческого поведения всегда являлись и являются предметом изучения, исследования специалистами в области гуманитарных наук и, в особенности, юриспруденции.

Качественное законодательное оформление различных общественно опасных социальных отклонений предполагает изучение исторических аспектов и тщательный анализ теории и практики правового регулирования соответствующей категории деликтных правоотношений.

Институт правонарушения — деликта — всесторонне разрабатывался еще юристами античного Рима. О совершенстве и качестве этой работы свидетельствует факт преемственности и заимствования рассматриваемой юридической категории в европейских правовых и законодательных конструкциях и их модификаций вплоть до 19—20 веков[1].

В этой связи анализ основных источников римского права представляется важным и актуальным и при разработке проблем современного российского права и законодательства[2].

Обобщение характерных признаков деликта на основе краткого историко-правового анализа античного римского права позволяет говорить об этом правовом явлении как о противоправном действии (деянии), предполагающим определенные последствия в виде нанесения ущерба, между которыми должна существовать действительная причинная связь, и влекущим наказание.

В основе разделения деликтов на разновидности (уголовный, гражданский, административный) лежат такие критерии их классификации, как степень общественной опасности (вредности) последствий и характер субъективной стороны.

Следует отметить, что конкретные, четкие и выверенные законодательные предписания, установления особенно важны именно в деликтном законодательстве, предусматривающим определенные меры ответственности. Двусмысленность, размытость, неопределенность деликтных норм опасная вещь, поскольку их реализация предполагает серьезные правоограничения и, соответственно, необходимость строгого соблюдения прав и законных интересов граждан.

Со второй половины 20 века и по настоящее время особо динамично разрабатываются институты административно-деликтного права, постоянно совершенствуется и видоизменяется административно-деликтное законодательство[3]. К основным институтам административно-деликтного права относятся институты административного правонарушения и наказания.

Законодательство об административных правонарушениях устанавливает административно-правовые запреты на совершение определенных деяний (их противоправность) и административные наказания за нарушение установленных запретов (наказуемость деяний). Именно посредством принятия норм этого законодательства те или иные поведенческие акты, к которым государство относилось ранее юридически безразлично, обретают юридическую значимость. Они наделяются законодателем юридическими свойствами (признаками) административного правонарушения, т.е. происходит их деликтизация[4].

Абстрагируясь от многочисленных нюансов законотворчества, можно отметить, что деликтизация предполагает решение трех основных задач.

Во-первых, обоснованный объективными потребностями выбор (определение) деяния, требующего деликтизации. Во-вторых, выявление и формулирование в диспозиции правовой нормы признаков этого деяния, которым придается юридическое значение, т.е. признаков состава административного правонарушения. В-третьих, определение адекватных характеру этого деяния правовых последствий его совершения (вида и размера административного наказания).

Деликтизация деяния не может осуществляться без учета понятия административного правонарушения, сформулированного в ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ. В этой статье указывается на такие его признаки, как противоправность, виновность и административная наказуемость.

Следует отметить, что эти признаки содержат лишь формально-юридическую характеристику административного правонарушения и не отвечают на вопрос: «Почему-то или иное деяние законодатель признает административным правонарушением и чем он руководствуется, определяя деликтность деяния и необходимость установления за его совершение того или иного наказания?». Получается, что понятие административного правонарушения по действующему КоАП РФ не ограничивает возможности законодателя по субъективному усмотрению признать административным правонарушением по сути любое деяние.

По нашему мнению, законодатель не должен иметь такой широкой свободы усмотрения в выборе деяний, подлежащих деликтизации. Необходимость признания деяния административным правонарушением порождена в первую очередь его опасностью для общественных отношений. Представляется безусловным, что только деяние, причиняющее или способное причинить им вред, может быть признано правонарушением. Такая точка зрения превалирует в теории права[5].

Общественную опасность как неотъемлемое свойство всех видов правонарушений (в том числе и административных) признают многие представители уголовно-правовой науки, указывая лишь на различия характера и степени этой опасности[6]. Представляется, что включение в содержащееся в ст. 2.1 КоАП РФ определение административного правонарушения признака общественной опасности (опасности, вредности, вредоносности) отражало бы социальную сущность деяния, признаваемого таким правонарушением, и служило бы законодателю относительно объективным критерием наделения деликтизируемого деяния юридическими признаками противоправности и наказуемости.

Следует отметить, что правонарушения в публичной сфере (преступления и административные деликты) имеют общую правовую природу. При этом граница между уголовно-правовыми и административно-деликтными отношениями достаточна подвижна. Этому свидетельствуют примеры декриминализации деяний (например, клевета —

оскорбление). В то же время ряд административных правонарушений в определенный исторический момент времени может приобрести повышенную общественную опасность и после соответствующего законодательного оформления квалифицироваться как преступления.

В настоящее время в среде ученых-правоведов (как специалистов уголовного права, так и административистов) идут разнонаправленные дискуссии о необходимости криминализации, деликтизации определенных деяний — установления или усиления уголовной либо административной ответственности — или, наоборот, — их декриминализации (деделиктизации). При декриминализации предлагается зачастую введение соответствующей административной ответственности за декриминализируемые составы[7].

К рассматриваемым явлениям, на наш взгляд, следует подходить очень осторожно и взвешенно. Предмет правового регулирования законодательства об уголовной ответственности и законодательства об административной ответственности, а именно: установление противоправности общественно-опасных деяний, запрета их совершения, санкций — во многом совпадает. При этом ряд составов преступлений и административных правонарушений, в особенности смежных, например, хулиганство и мелкое хулиганство, кража и мелкое хищение (а их более 100), совпадают по всем признакам, отличаясь в основном лишь по наступившим последствиям.

Представляется, что постоянные, перманентные, зачастую поспешные законодательные преобразования не повышают качество административно-деликтного законодательства. Проведенный нами сравнительно-правовой анализ констатирует излишнюю противоречивость ряда административно-деликтных норм, их конкуренцию как внутриотраслевую, так и межотраслевую — с нормами уголовного законодательства[8]. Приходится отметить и не соблюдение в отдельных случаях при деликтизации деяний основополагающих принципов справедливости и равенства граждан перед законом.

Установленные законодателем административные наказания за тот или иной вид административного правонарушения должны быть соразмерны с его опасностью. Обратное нарушает принципы справедливости и равенства перед законом. При этом, к сожалению, общеправовой принцип справедливости не получил закрепления в законодательстве об административных правонарушениях, хотя именно он, на наш взгляд, в наибольшей мере отражает общесоциальную сущность права как справедливого и эффективного регулятора общественных отношений.

Следует констатировать несоразмерность целого ряда административных наказаний общественной опасности административных правонарушений. Общепризнано, что административные правонарушения отличаются от преступлений меньшей степенью общественной опасности. Следовательно, и устанавливаемые за их совершение административные наказания должны отличаться меньшей степенью репрессивности по сравнению с уголовными наказаниями.

Представляется неоправданным и недопустимым существующее положение, при котором максимальный размер (срок) административных наказаний превышает минимальный размер (срок) одноименных и идентичных по характеру правоограничений (лишений) наказаний, предусмотренных уголовным законом.

Статья 3.5 КоАП РФ допускает установление по общему правилу для граждан штрафа в размере до 5 тыс. руб., а для должностных лиц — до 50 тыс. руб. При этом за отдельные виды административных правонарушений установлены штрафы в размере соответственно до 300 тыс. руб. и до 600 тыс. руб. Таким образом, максимальный размер административного штрафа для физических лиц на два порядка превышает минимальный размер аналогичного уголовного наказания. КоАП РФ насчитывает более 450 составов административных правонарушений, санкции которых превышают 5 тыс. руб.

Общественная опасность отдельных административных правонарушений оценена законодателем выше общественной опасности схожих по признакам состава преступлений. Такое положение по существу стирает грань между административными правонарушениями и преступлениями, что недопустимо с точки зрения общеправовых принципов. Так, например, оскорбление, содержащееся в публичном выступлении, предусматривает административное наказание для граждан от 3-х до 5 тыс.

рублей, а для должностных лиц от 30 до 50 тыс. руб. (ч. 2 ст. 5.61 КоАП РФ), а публичное оскорбление представителя власти наказывается штрафом в размере до 40 тыс. руб. (ст. 319 УК РФ), т.е. административное правонарушение (оскорбление), совершенное гражданином, оценено законодателем по степени общественной опасности аналогично нижней оценки степени общественной опасности преступления (оскорбление представителя власти), а совершенное должностным лицом — как превосходящее по степени общественной опасности это преступление. Аналогичная диспропорция обнаруживается и в соотношении санкций других статей УК РФ и КоАП РФ, предусматривающих помимо штрафа и иные наказания. Например, ч. 4 ст. 20.2 КоАП РФ и ст. 214 УК РФ и др.

Представляется важным при осуществлении деликтизации установление правила, предусматривающего при введении ответственности за схожие, однотипные, смежные составы правонарушений, но различающиеся разной степенью общественной опасности (вредоносности), обязательную соотносимость между максимальными размерами (сроками) административных наказаний и минимальными размерами (сроками) аналогичных (идентичных), сходных уголовных наказаний[9].

В этой связи сфера деликтного регулирования (как уголовного, так и административного в особенности) требует дальнейшего научного осмысления, проработки и новых подходов. Поскольку антисоциальные проявления, деяния постоянно видоизменяются, трансформируются, приобретают новые качественные признаки и количественные параметры, соответственно требуется и модификация деликтологических, криминологических и правовых терминов и конструкций, а также корректировка уже имеющихся.

Обозначенные положения, направленные на совершенствование деликтного нормотворчества, требуют, на наш взгляд, обязательного учета при дальнейшем изменении законодательства об административных правонарушениях.

Приложение

Краткая характеристика деликта по римскому античному праву

Термин «delictum» имел в римском праве довольно широкое значение. Им обозначалось любое противоправное действие, влекущее за собой то или иное наказание или какие-либо негативные последствия для совершившего подобное действие, то есть для деликвента. По санкциям, применяемым к деликвенту, и по природе причиненного ущерба деликты было принято делить на публичные (delicta publica[10] или crimina) и частные (delicta privata).

Специфической чертой римского права является то, что правонарушитель преследуется и подвергается наказанию по инициативе частного лица и штраф взимается в пользу пострадавшего. Последнее обстоятельство отличает частный деликт от уголовного преступления (crimen), затрагивающего интересы общества в целом и предполагающего выплату штрафа в государственную казну. Вообще же, признание штрафного преследования интересом частного лица «связано с высокой степенью индивидуального участия в общественных делах, так что имущественный интерес пострадавшего выступает лишь одной из сторон синкретичного публично-частного по природе требования к нарушителю принятых в обществе правил поведения»[11]. Следовательно, защита общего порядка подразумевает правовую активность отдельного гражданина и в вопросе привлечения нарушителя к ответственности.

Публичные деликты по своим последствиям или по своей интенсивности представляли, как правило, серьезную общественную опасность. Delicta privata, напротив, нарушали интересы частных лиц. Поэтому они и были главным образом источником обязательств. Однако в древние времена в случае посягательств на интересы других лиц, если потерпевший и деликвент принадлежали к разным общественным группам, было принято, чтобы потерпевший или вся его группа мстили или деликвенту или членам его семьи. Тогда действовал принцип талиона: око за око, зуб за зуб[12]. Содеянные деликты вызывали не обязательство, а месть. Система подобной мести удерживалась в Риме до тех пор, пока хозяйственные и другие общественные отношения не обусловили ее отмену. Появляется договор о примирении, или композиции. Его заключали представители потерпевшей общественной группы с общественной группой, к которой принадлежал деликвент. На основе этого договора представители потерпевшей группы отказывались

от права мести, а представители группы деликвента обещали за ущерб определенное количество материальных ценностей как своеобразный откуп от мести. Источником обязательств в данном случае выступал пока еще не сам деликт, а договор о композиции.

Непосредственным же источником обязательств деликты становятся в период так называемой легальной композиции. Тогда правовыми предписаниями была запрещена месть, так как заранее определялось, сколько должен уплатить правонарушитель пострадавшему. Право мести заменяется требованием заранее установленного возмещения. Установленный денежный штраф по частному деликту получает название «poena privata» (дословно: «частное наказание»).

Так, согласно Законам XII таблиц, деликты становятся обычным источником обязательств. Частный деликт понимается уже более детально как противоправное ущемление интересов римских граждан, которое влечет за собой выплату установленного штрафа — poena privata, либо высчитываемое возмещение ущерба, предполагающее оценку его размера.

На основании природы наносимого ущерба деликты в римском праве делились на деликты, при которых повреждалось имущество, и на деликты, наносящие вред психофизической целостности человека: телесной целостности, свободе, чести, морали.

По времени возникновения деликты классифицировались как деликты древнего права, или деликты Законов XII таблиц (посягательство на личность, повреждение чужих ценностей, кража, ростовщичество, утаивание отданной на хранение вещи, грабеж и др.), и деликты, утвержденные преторским правом (обман контрагентов при заключении договора, угрозы для заключения договора, предоставление землемерами ложных данных о величине участка, взимание налогов при помощи злоупотреблений, осквернение могил и др.)[13].

Для того чтобы возник деликт, требовалось выполнение нескольких условий. Эти условия можно рассматривать как признаки деликта в римском праве.

Во-первых, деликт возникал в результате совершения какого-либо внешнего действия. В классическом римском праве (конец I в. до н.э. — первая треть III в. н.э.) деликтом стало считаться также воздержание от какого-либо действия. Намерение же осуществить действие или воздержаться от действия, если оно не было ни сообщено, ни реализовано, не являлось деликтным действием.

Во-вторых, предпринятые действия должны иметь какие-либо последствия. Если действия не вызывали никаких последствий, то считалось, что частного деликта не существует. Подобные действия могли быть оценены как попытка совершения чего-либо.

В-третьих, между совершенными действиями и их последствиями должна существовать действительная причинная связь, или каузальный нексус. Если данная связь была только временной и мнимой, то деликта не существовало.

В-четвертых, действие должно быть противоправным, а его последствия должны наносить ущерб другому лицу. Если действие, предпринятое лицом для осуществления какого-либо своего права, привело к ущемлению чужих материальных или нематериальных интересов, то оно не могло рассматриваться как деликт[14]. Однако позднее в классическом римском праве противоправными действиями стали признаваться и те действия, которые лицо имело право предпринять, но совершало их не для осуществления своих интересов, а лишь для нанесения ущерба другому лицу. Если же речь шла о случаях самообороны или нужды, то предпринятые противоправные действия не признавались юридически противоправными.

В-пятых, обязательным требованием для возникновения деликта выступает виновность деликвента. Важно, чтобы он знал или хотя бы мог знать о последствиях своего действия. Степенями ответственности являлись умысел (dolus)[15], грубая небрежность (culpa lata), легкая небрежность (culpa levis). Любопытно, что ответственность деликвента не всегда определялась только на основании субъективной вины. В древнем праве были и случаи так называемой объективной ответственности, то есть ответственности за физическое вызывание каких-либо последствий, когда нельзя было определить, знал ли или мог ли знать исполнитель о возможных последствиях. Иногда встречались и случаи ответственности за действия других лиц.

В-шестых, обязательным признаком деликта является наказание. Одна из его форм — это poena privata, то есть частный штраф, заранее определенный законом или наложенный судом после совершения деликта. При этом не принималось во внимание соотношение между действительно нанесенным ущербом и денежным возмещением, которое деликвент обязан был выплатить или выдать потерпевшему. Соотношение (реляция) между действительно нанесенным ущербом и денежным возмещением впервые было принято во внимание в законе Аквилия (286 г. до н.э.). С тех пор деликты, ущемляющие имущественные интересы потерпевшего, влекли за собой однократную или многократную выплату причиненного ущерба, а деликты, наносящие вред нематериальным ценностям, влекли за собой в качестве моральной сатисфакции частный штраф.

Литература

1. Римское частное право. Учебник / Под ред. И.Б. Новицкого и И.С. Перетерского. М., 2002.
2. *Денисенко В.В.* Административное правонарушение и преступление, административная и уголовная ответственность: нетождественное сходство // Материалы VIII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, посвященной памяти проф. В.Д. Сорокина (3—6 октября 2013). Краснодар, 2014.
3. *Дождев Д.В.* Римское частное право. М., 2003.
5. *Иванов А.А., Матиенко Т.Л.* Источники и принципы римского права: учебное пособие. М.: МосУ МВД России, 2012.
6. *Игнатенко В.В.* Административно-деликтное законотворчество: понятие и функции// Административное право на рубеже веков. Екатеринбург, 2003.
7. *Кисин В.Р., Попугаев Ю.И.* О коллизии (конкуренции) норм, предусматривающих административную и уголовную ответственность, и способы ее разрешения // Научный портал МВД России. М.: 2013.
8. *Кирин А.В.* Теория административно-деликтного права: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2012.
9. Комментарий к УК РФ. М., 1996.
10. *Попугаев Ю.И.* Об оптимизации административно-деликтного законодательства // Материалы VIII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, посвященной памяти проф. В.Д. Сорокина (3—6 октября 2013). Краснодар, 2014; *он же:* О необходимости дифференциации размеров административных и аналогичных уголовных наказаний с учетом степени общественной опасности деяний // Административное право и процесс. 2014. № 2.
11. *Пухан И., Поленак-Акимовская М.* Римское право. М., 2003.
12. *Рассказов Л.П.* Теория государства и права. Учебник. М., 2010.
13. *Рогачева О.С.* Эффективность норм административно-деликтного права: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2012.
14. *Самощенко И.С.* Понятие правонарушения по советскому законодательству. М., 1963.
15. Теория государства и права. Учебник под ред. О.В. Мартышина. М., 2009.
16. Уголовное право Российской Федерации. Общая часть. Учебник. М., 1996.
17. *Шергин А.П.* Нужна теория административной деликтолизации// Право и государство: теория и практика. М., 2005, № 1; *он же:* Концептуальные основы административно-деликтного права // Научный портал МВД России. М.: 2008; Новации и проблемы административно-деликтного законодательства // Теория и практика административного права и процесса. Ростов-на-Дону — Небуг, 2011; Парадоксы декриминализации. // Административно-правовое регулирование деятельности: теория и практика. Материалы II Всероссийской научно-практической конференции (17 мая 2013 г.). Краснодар, 2013.
18. *Шергин А.П., Шергина К.Ф.* Проблемы интеграции административной и уголовной ответственности // Научный портал МВД России. 2010. № 4.
19. *Явич Л.С.* Общая теория права. Л., 1976.

References

1. Roman private law. The textbook / Under the editorship of I.B. Novitsky and I.S. Peretersky. M., 2002.

2. *Denisenko V.V.* Administrative offence and a crime, administrative and criminal liability: the non-identity similarity // proceedings of VIII all-Russian scientific-practical conference with international participation dedicated to the memory of Professor V.D. Sorokin (3—6 October 2013). Krasnodar, 2014.

3. *Dozhdev D.V.* Roman private law. M., 2003.

5. *Ivanov A.A., Matienko T.L.* Sources and principles of Roman law: textbook. M: Mos, Ministry of internal Affairs of Russia, 2012.

6. *Ignatenko V.V.* Administrative and tort law: concept and functions// Administrative law at the turn of the century. Ekaterinburg, 2003.

7. *Kisin V.R., Parrots Y.I.* of conflicts (competition) regulations providing for administrative and criminal liability, and the methods of its solution // Scientific portal of the Ministry of internal Affairs of Russia. M: 2013.

8. *Kirin A.V.* Theory of administrative-tort law: thesis. dis. ... d-RA yurid. Sciences. M., 2012.

9. The commentary to the criminal code. M., 1996.

10. *Parrots Y.I.* About optimization of administrative-tort law // Materials of VIII all-Russian scientific-practical conference with international participation dedicated to the memory of Professor *V.D. Sorokin* (3—6 October 2013). Krasnodar, 2014; aka: On the necessity of differentiation of amounts of administrative and analogous criminal punishments taking into account the degree of public danger of the acts of the // Administrative law and process. 2014. No. 2.

11. *Pohan I., Polenak-Akimov M.* Roman law. M., 2003.

12. *Rasskazov L.P.* Theory of state and law. Tutorial. M., 2010.

13. *Rogacheva O.S.* Effectiveness of norms of administrative-tort law: thesis. dis. ... d-ra yurid. Sciences. M., 2012.

14. *Samoschenko I.S.* The concept of the offense under Soviet law. M., 1963.

15. Theory of state and law. Textbook under editorship of O.V. Martyshin. M., 2009.

16. Criminal law of the Russian Federation. The common part. Tutorial. M., 1996.

17. *Shergin A.P.* administrative Need a theory of dielectrical // Law and state: theory and practice. M., 2005, No. 1; aka: the Conceptual framework of administrative-tort law // Scientific portal of the Ministry of internal Affairs of Russia. M.: 2008; Innovations and problems of administrative-tort law // Theory and practice of administrative law and process. Rostov-na-Donu — Nebug, 2011; Paradoxes of decriminalization. // Administrative-legal regulation: theory and practice. Proceedings of the II all-Russian scientific-practical conference (may 17, 2013). Krasnodar, 2013.

18. *Shergin A.P. Shergina K.F.* Problems of integration of administrative and criminal responsibility // Scientific portal of the Ministry of internal Affairs of Russia. 2010. No. 4.

19. *Yavich L.S.* General theory of law. L., 1976.

---

[1] См.: *Иванов А.А., Матиенко Т.Л.* Источники и принципы римского права: учебное пособие. М.: МосУ МВД России, 2012.

[2] Краткая характеристика деликта по римскому праву дана в приложении к данной статье, учитывая самостоятельную направленность, обособленность и законченность этого историко-правового материала.

[3] См.: *Кирин А.В.* Теория административно-деликтного права: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2012; *Рогачева О.С.* Эффективность норм административно-деликтного права: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2012; *Шергин А.П.* Концептуальные основы административно-деликтного права // Научный портал МВД России. М.: 2008, № 1; *Он же:* Новации и проблемы административно-деликтного законодательства // Теория и практика административного права и процесса. Ростов-на-Дону. Небуг, 2011.

[4] О сущности деликтизации (деликтолизации) см.: *Шергин А.П.* Нужна теория административной деликтолизации // Право и государство: теория и практика. М., 2005, № 1. С. 41—45; *Игнатенко В.В.* Административно-деликтное законотворчество: понятие и функции // Административное право на рубеже веков. Екатеринбург, 2003. С. 202—204; *Игнатенко В.В.,* характеризуя функции административно-деликтного законотворчества выделяет такую функцию как «функция административной деликтации». При этом под административной деликтацией им понимается «деятельность законодателя по установлению в законе общих оснований и условий административной ответственности, а также определение в законе конкретных деяний в качестве административных правонарушений». Рассматривая термины «деликтизация», «деликтолизация» и «деликтация» как синонимы, нам представляется, что предпочтительнее все же первый термин, по аналогии с термином «криминализация».

[5] См: *Самощенко И.С.* Понятие правонарушения по советскому законодательству. М., 1963. С. 18; *Явич Л.С.* Общая теория права. Л., 1976. С. 267, 268; Теория государства и права. Учебник под ред. О.В. Мартышина. М., 2009. С. 389; *Рассказов Л.П.* Теория государства и права. Учебник. М., 2010. С. 415 и др.

[6] См.: Уголовное право Российской Федерации. Общая часть. Учебник. М., 1996. С. 19; Комментарий к УК РФ. М., 1996. С. 19.

[7] См.: *Шергин А.П.* Парадоксы декриминализации. // Административно-правовое регулирование деятельности: теория и практика. Материалы II Всероссийской научно-практической конференции (17 мая 2013 г.). Краснодар, 2013. С. 14—21.

[8] Подробнее см.: *Кисин В.Р., Попугаев Ю.И.* О коллизии (конкуренции) норм, предусматривающих административную и уго-

ловную ответственность, и способы ее разрешения // Научный портал МВД России. М.: 2013, № 2. Отмеченный аспект может негативным образом влиять на правоприменительную практику, в том числе и с точки зрения коррупциогенного фактора. Так, при разбирательстве по конкретным обстоятельствам юридического факта в рамках административно-процессуальных полномочий, равно как и уголовно-процессуальных, правоприменители могут столкнуться с проблемой правовой оценки деяний, отраслевая принадлежность которых не только не ясна, но и в рамках имеющейся законодательной регламентации получила двойственную характеристику и соответственно по существу двойную правовую природу. Опросы сотрудников полиции показывают, что большинство из них (более 90%) и сталкивается с обозначенной проблемой в повседневной практической деятельности (в особенности такие категории, как участковые инспектора, дознаватели).

[9] Подробнее об этом см.: *Шергин А.П., Шергина К.Ф.* Проблемы интеграции административной и уголовной ответственности // Научный портал МВД России. 2010. № 4. С. 16—20; *Попугаев Ю.И.* О необходимости дифференциации размеров административных и аналогичных уголовных наказаний с учетом степени общественной опасности деяний // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 44—46.

[10] Заметим, что данный термин не встречается в первоначальных источниках римского права. В них употребляется выражение «indicia publica» («публичные заявления, показания») и указанный термин «crimina». «Delicta publica» появляется позднее как категория, противополагающая соответствующую группу деликтов частным деликтам. См.: Римское частное право. Учебник / Под ред. И.Б. Новицкого и И.С. Перетерского. М., 2002. С. 423.

[11] *Дождев Д.В.* Римское частное право. М., 2003. С. 611.

[12] См.: Законы XII таблиц 8, 2.

[13] О подробной характеристике названных деликтов см.: И. Пухан, М. Поленак-Акимовская. Римское право. М., 2003. С. 279—288.

[14] См.: Дигесты Юстиниана 50, 17, 55.

[15] Уже в римском праве было заложено деление умысла на прямой и косвенный на основе предвидения последствий и желания осуществить задуманное.

УДК 342.951

ББК 67.401.0

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС НАРОДНЫХ ДРУЖИННИКОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ И ПРАВОВЫХ ГАРАНТИЙ

АНДРЕЙ ВИКТОРОВИЧ ПОТАНИН,

адъюнкт кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: mosu-apiadovd@mail.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

Научный руководитель: доктор юридических наук ***С.А. Сойников***

Рецензент: кандидат юридических наук ***В.В. Покозий***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается понятие административно-правового статуса народного дружинника. Выделены проблемы реализации социальных и правовых гарантий народного дружинника. Предложены изменения в законодательство.

Ключевые слова: статус, гарантия, народный дружинник, закон, охрана общественного порядка.

Abstract. In article the concept of administrative legal status of the national combatant is considered. Problems of realization of social and legal guarantees of the national combatant are allocated. Changes in the legislation are offered.

Keywords: status, guarantee, national combatant, law, protection of a public order.

Административно-правовой статус народного дружинника России — сложная политико-правовая категория, которая включает в себя совокупность разнообразных связей и отношений между данным лицом и государством на основе норм административного права.

В теории административного права[1] административно-правовой статус гражданина трактуется как совокупность четырех взаимосвязанных подсистем: административно-правового статуса личности, административно-правового статуса гражданина, социального административно-правового

статуса и, так называемого особого административно-правового статуса, содержание которого определяется правами и обязанностями, приобретаемыми гражданином для удовлетворения индивидуальных потребностей, находящих выражение и в его участии в охране общественного порядка в качестве народного дружинника или внештатного сотрудника полиции.

При этом специальный административно-правовой статус граждан, участвующих в охране общественного порядка формируется следующими факторами[2]:

- направления, формы и методы участия граждан в охране правопорядка;
- ограничения, связанные с участием граждан в охране общественного порядка;
- обязанности и права граждан, участвующих в охране общественного порядка, а также основания и порядок применения ими физической силы и специальных средств;
- ответственность граждан, участвующих в охране общественного порядка;
- контроль и надзор за деятельностью граждан, участвующих в охране общественного порядка;
- гарантии правовой и социальной защиты граждан, участвующих в охране общественного порядка.

Эти и другие предпосылки определяют правовой статус и характерные черты полномочий граждан, участвующих в охране общественного порядка в качестве народных дружинников.

Не углубляясь в исторический аспект формирования административно-правового статуса народных дружинников в России, следует отметить период 1995—2014 гг., когда правовую основу участия граждан в охране правопорядка составлял лишь Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»[3], принятые на его основе законы субъектов РФ и, как следствие, статус добровольных блюстителей правопорядка был конкретно не определен.

Неоднократные попытки изменить ситуацию положительного эффекта не дали и камнем преткновения здесь выступала норма, наделяющая народных дружинников правомочиями ограничивать права и свободы граждан, применять к ним меры административного принуждения. Именно по этой причине принятый в 1998 году Федеральным Собранием закон «Об участии граждан Российской Федерации в обеспечении правопорядка» был отклонен Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным как противоречащий конституционным нормам[4].

Точка в решении этого вопроса ставится принятием 2 апреля 2014 г. Федерального закона № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»[5] (далее — Закон), который становится единым актом, регулирующим формы участия граждан в охране общественного порядка, определяющим их административно-правовой статус. При этом устраняются многие имевшиеся противоречия и несовершенства законодательства, но наряду с этим возникают и новые проблемные вопросы в определении компетенции и социальной защищенности народных дружинников.

Так, к числу обязательных льгот, предоставляемых народным дружинникам, Закон относит лишь предоставление ежегодного дополнительного отпуска без сохранения заработной платы продолжительностью до десяти календарных дней. В то время как предоставление проездных билетов на общественный транспорт, страхование жизни, выплата вознаграждений за помощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших является правом (но не обязанностью) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В приведенном контексте обеспечение деятельности народных дружин ставится в прямую зависимость от финансовых возможностей местных властей, их заинтересованности в развитии института добровольного участия граждан в обеспечении правопорядка.

Министр внутренних дел Российской Федерации генерал-полковник полиции В.А Колокольцев на расширенном заседании коллегии Министерства 4 марта 2015 года также указал на эту проблему, подчеркнув, что «остается открытым вопрос финансирования деятельности народных дружин из региональных бюджетов. Средства на эти цели предусмотрены в бюджетах только двадцати семи субъектов Российской Федерации»[6].

В своей работе «Участие граждан в охране общественного порядка: обеспечение и реализация»[7] Апарина И.В. предлагает эффективный способ ре-

шения этой проблемы, который заключается в императивном закреплении на федеральном уровне преференций для лиц, участвующих в охране общественного порядка путем установления минимумов материального стимулирования за участие в розыске пропавших без вести лиц, охране общественного порядка, распространении правовых знаний (не ограничивая при этом право региональных органов власти и местного самоуправления).

По нашему мнению, таким же образом надлежит закрепить на федеральном уровне и минимальные требования к возмещению вреда, полученного народным дружинником в связи с выполнением им обязанностей по охране общественного порядка.

Закон предписывает, что органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления могут (но опять же не обязаны — прим. авт) осуществлять личное страхование народных дружинников, устанавливать гарантии правовой и социальной защиты членов их семей в случае гибели народного дружинника[8].

Предоставление местным властям действовать по своему усмотрению при решении вопросов о предоставлении выплат народным дружинникам, пострадавшим в мероприятиях по охране общественного порядка, будет по нашему мнению необоснованным, так как может привести к отказу от них либо осуществлению в заниженных размерах.

Примером должной регламентации здесь выступает Закон Республики Беларусь «Об участии граждан в охране правопорядка»[9], которым закрепляется, что:

- члены добровольной дружины подлежат обязательному личному страхованию за счет средств местных бюджетов.
- в случае смерти члена добровольной дружины в связи с выполнением функций охраны правопорядка, его семье выплачивается страховая сумма в размере двухсот пятидесяти базовых величин (на 01.01.2016 года 1 базовая величина равна 210 тыс. руб. — прим. авт.).
- при установлении члену добровольной дружины инвалидности по причине выполнения им функций охраны правопорядка, ему выплачивается страховая сумма (инвалиду I группы — сто базовых величин, инвалиду II группы — семьдесят пять базовых величин, инвалиду III группы — пятьдесят базовых величин).

По нашему мнению, для обеспечения надлежащих мер социальной защиты народных дружинников, подобную конструкцию надлежит включить и в российское законодательство, возложив отдельные обязательства (к примеру, страховые выплаты) на региональные органы власти и местного самоуправления.

В процессе выполнения обязанностей по охране общественного порядка, Закон наделяет народного дружинника полномочиями должностного лица, уполномоченного требовать исполнения своих предписаний. Воспрепятствование его деятельности, а равно невыполнение законных требований влечет административную ответственность, предусмотренную ст. 19.35 КоАП РФ[10].

Неоднозначное понимание в связи с этим вызывает отсутствие в действующем законодательстве норм, предусматривающих ответственность за посягательство на жизнь народного дружинника и его близких в целях воспрепятствования его законной деятельности по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности либо из мести за такую деятельность.

В связи с чем, предлагается расширить статью 317 УК РФ «Посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа», изложив ее в следующей редакции:

«Статья 317. Посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа, военнослужащего, лица исполняющего обязанности по охране общественного порядка (народного дружинника или внештатного сотрудника полиции).

Посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа, военнослужащего, лица исполняющего обязанности по охране общественного порядка (народного дружинника или внештатного сотрудника полиции), а равно их близких в целях воспрепятствования законной деятельности указанных лиц по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности либо из мести за такую деятельность — наказывается лишением свободы на срок от двенадцати до двадцати лет с ограничением свободы на срок до двух лет, либо пожизненным лишением свободы, либо смертной казнью».

По нашему мнению, введение подобной нормы в УК РФ позволит в определенной степени защитить народных дружинников от возможного криминального произвола, дополнительно стимулировать их к проявлению принципиальности при принятии любых решений в вопросах охраны правопорядка.

Определенной гарантией от возможного причинения вреда народным дружинникам может служить положение Закона, наделяющее их правом «отказаться от исполнения возложенных обязанностей в случае, если имеются достаточные основания полагать, что их жизнь и здоровье могут подвергнуться опасности»[11]. Такого рода новелла российского законодательства во многом безусловно оправдана, так как призвана защитить народного дружинника, не обладающего по статусу особыми навыками и умениями противодействовать опасности, от противоправного посягательства, иного обстоятельства, создающего угрозу его жизни. В то же время, подобное снисхождение значительно ограничивает спектр применения народных дружинников. Конструкция нормы предусматривает для них возможность безнаказанно покинуть место несения службы по охране общественного порядка, оставив изначально не допускавшего таких обстоятельств сотрудника полиции «один на один» с опасностью. Одним из вариантов решения этой проблемы могло бы стать нормативное закрепление мер стимулирования народных дружинников за активное участие в охране общественного порядка, а также компенсаций за получение вреда (о чем упоминалось выше).

---

1 *Звоненко Д.П., Малумов А.Ю., Малумов Г.Ю.* Административное право: Учебник. М.: «Юстицинформ». 2007. С. 54.

2 *Сидорова Г.Г.* К вопросу о правовом статусе граждан, участвующих в охране общественного порядка. // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России//. 2010. № 1 (45) С. 70.

3 Российская газета, № 100, 25.05.1995.

4 *Кононов А.М.* Проблема законодательной легитимизации участия граждан в охране общественного порядка и варианты ее решения // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал [Электронный ресурс] // 2010. № 4. С. 9. Режим доступа: //http://cyberleninka.ru (дата обращения 15.04.2016).

5 «Российская газета», № 77, 04.04.2014.

6 *Колокольцев В.А.* Выступление на расширенном заседании коллегии МВД Российской Федерации 4 марта 2015 года [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-сайт МВД России. URL: https://mvd.ru/document/3327920 (дата обращения: 19.04.2016).

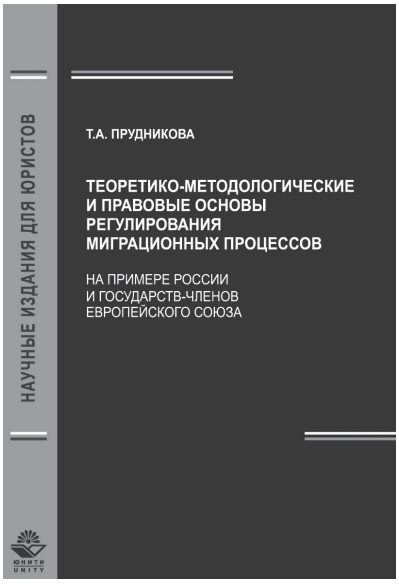
7 *Апарина И.В.* Участие граждан в охране общественного порядка: обеспечение и реализация. // Право и практика // 2015. № 1. С. 45.

8 См. ч. 6 ст. 26. Об участии граждан в охране общественного порядка: Федеральный Закон от 02.04.2014 г. № 44-ФЗ// Собрание законодательства РФ, 07.04.2014, № 14, ст. 1536.

9 Об участии граждан в охране правопорядка: Закон Республики Беларусь от 26.06.2003 № 214-З (с изм. и доп., вступающими в силу с 16.04.2014): [Электронный ресурс] электронные данные // справочные правовые системы КонсультантПлюс: Высшая школа. 2016. Режим доступа: http//www.consultant.ru. (дата обращения 15.04.2016).

10 «Российская газета», N 256, 31.12.2001,

11 См. ч. 2 ст. 17. Об участии граждан в охране общественного порядка: Федеральный Закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ// Собрание законодательства РФ, 07.04.2014, № 14, ст. 1536.



Теоретико-методологические и правовые основы регулирования миграционных процессов (На примере России и государств–членов Европейского Союза): Монография / Прудникова Т.А., М.: Изд-во ЮНИТИ, 2016.

В монографии раскрываются развитие миграционных процессов и основы их административно-правового регулирования. Анализируется опыт международно-правового регулирования миграционных процессов. Рассматриваются основные направления совершенствования национального законодательства, регулирующего миграционные процессы.

Для аспирантов юридических вызов, практических работников системы правоохранительных органов, а также студентов, курсантов, слушателей образовательных учреждений МВД России юридического профиля.

УДК 342.952
ББК 67.401.133.121

ОТДЕЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЪЕЗДА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН НА ТЕРРИТОРИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ИВАН ЮРЬЕВИЧ СИЗОВ,
доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: ivasi158@yandex.ru
Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс
Рецензент: кандидат юридических наук ***Г.Н. Василенко***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрена судебная практика по вопросам, связанным с особенностями въезда на территорию России отдельных категорий иностранных граждан.

Ключевые слова: иностранные граждане, ВИЧ-инфекция, депортация.

Abstract. This article reviews the judicial practice on issues related to the features of the entry into Russia of certain categories of foreign citizens.

Keywords: foreign citizens, HIV infection, deportation.

12 марта 2015 года Конституционный Суд РФ признал отдельные положения Федеральных законов от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» не соответствующими Конституции РФ в той мере, в какой эти положения позволяют принимать в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, члены семьи которого постоянно проживают на территории РФ, решение о нежелательности его проживания в РФ и о его депортации либо об отказе такому лицу во въезде в РФ, в выдаче разрешения на временное проживание в РФ или об аннулировании ранее выданного разрешения исключительно на основании факта наличия у такого лица ВИЧ-инфекции, при отсутствии как нарушений с его стороны требований, которые установлены законодательством в отношении ВИЧ-инфицированных лиц и направлены на предотвращение дальнейшего распространения данного заболевания, так и иных обстоятельств, свидетельствующих о необходимости применения к этому лицу подобных ограничений. Представляет интерес в рамках данной статьи проанализировать отдельные положения указанных законодательных актов.

В соответствии с ч. 4 ст. 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в случае, если пребывание (проживание) иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящихся в Российской Федерации, создает реальную угрозу здоровью населения, может быть принято решение о нежелательности пребывания (проживания) данного иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации.

В соответствии с пп. 13 п. 1 ст. 7 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, а ранее

выданное разрешение аннулируется в случае, если данный иностранный гражданин является больным наркоманией, либо не имеет сертификата об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), либо страдает одним из инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих; перечень таких заболеваний и порядок подтверждения их наличия или отсутствия утверждаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

В п. 2 ст. 11 Федерального закона от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» предусматривается, что в случае выявления ВИЧ-инфекции у иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации, они подлежат депортации из Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

По нашему мнению, данные нормы не соответствуют ст. 19 (ч. 1 и 2), 21 (ч. 1), 38 (ч. 1 и 2) и 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, в той мере, в какой они позволяют правоприменительным органам депортировать иностранных граждан, состоящих в браке с гражданами Российской Федерации, и (или) отказывать им во въезде в Российскую Федерацию, а также в выдаче разрешения на временное проживание в Российской Федерации по одному лишь формальному основанию — наличию ВИЧ-инфекции и не обязывают эти органы учитывать гуманитарные соображения и соблюдать семейные права.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации политика России как правового и социального государства — исходя из ответственности перед нынешним и будущими поколениями, стремления обеспечить благополучие и процветание страны — направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека; при этом принцип социального государства, относящийся к основам конституционного строя Российской Федерации, обязывает публичную власть надлежащим образом осуществлять охрану здоровья людей, государственную поддержку и защиту семьи, материнства, отцовства и детства (ст. 7, ч. 2; 38, ч. 1; 41 Конституции Российской Федерации). Особая роль семьи в развитии личности, удовлетворении ее духовных потребностей и обусловленная этим конституционная ценность института семьи требуют со стороны государства уважения и защиты семейных отношений, одним из принципов регулирования которых является приоритет семейного воспитания детей.

Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. В Российской Федерации иностранным гражданам и лицам без гражданства должны быть гарантированы без какой бы то ни было дискриминации права на охрану достоинства личности, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени и защиту от унижающего человеческое достоинство обращения, право на судебную защиту, а также права в сфере семейной жизни согласно общепризнанным принципам и нормам международного права.

Такой подход согласуется с требованиями Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, п. 2 ст. 2 которого обязывает государства гарантировать, что права, признаваемые в нем, осуществляются без какой-либо дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения или иных обстоятельств, к числу которых Комитет по экономическим, социальным и культурным правам — орган Организации Объединенных Наций, осуществляющий надзор за соблюдением указанного Международного пакта, относит состояние здоровья, в частности ВИЧ-статус.

В Российской Федерации здоровье, как неотъемлемое и неотчуждаемое благо, принадлежащее человеку от рождения и охраняемое государством, находится под защитой Конституции Российской Федерации (ст. 7, ч. 2; ст. 17, ч. 2; ст. 41 Конституции Российской Федерации), что обязывает федерального законодателя принимать все меры, направленные на охрану здоровья населения, являющегося конституционно значимой ценностью и вместе с тем составляющего наряду с другими факторами основу национальной безопасности, угрозой для которой выступает возможность массового распростра-

нения на территории Российской Федерации ВИЧ-инфекции.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, неоднократно изложенной им в своих решениях, защита конституционно значимых ценностей предполагает, как это следует из ст. 17 (ч. 3), 19, 55 (ч. 2 и 3) и 56 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, возможность разумного и соразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина при справедливом соотношении публичных и частных интересов, без умаления этих прав и свобод; соответствующие правоограничения оправдываются поименованными в ст. 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации публичными интересами, если они обусловлены именно такими интересами и способны обеспечить социально необходимый результат; при определении условий реализации фундаментальных прав и их возможных ограничений федеральный законодатель должен, исходя из принципа равенства и вытекающих из него критериев разумности, необходимости и соразмерности, обеспечивать баланс конституционных ценностей, а также прав и законных интересов участников конкретных правоотношений[1].

Применительно к ВИЧ-инфекции в настоящий момент мировым сообществом признано, что наличие таковой у лица не должно рассматриваться как условие, создающее угрозу для здоровья населения, поскольку вирус иммунодефицита человека, хотя он и является инфекционным, передается не в результате присутствия инфицированного лица в стране или при случайном контакте через воздух или общие носители, такие как еда или вода, а через конкретные контакты, которые почти всегда являются частными[2].

3.1. В рамках реализации государственной политики Российской Федерации в сфере здравоохранения и здоровья нации федеральным законодателем, исходя из конституционно значимых целей и с учетом конституционно защищаемых ценностей, перечисленных в ст. 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, был принят ряд федеральных законов, в том числе Федеральный закон «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)», устанавливающий гарантии государства в отношении населения, гарантии соблюдения прав и свобод ВИЧ-инфицированных, порядок оказания медицинской помощи ВИЧ-инфицированным и социальной поддержки им и членам их семей, поддержки лиц, подвергающихся риску заражения ВИЧ-инфекцией при исполнении своих трудовых (должностных) обязанностей. В целях предотвращения распространения ВИЧ-инфекции за сокрытие лицом, больным ВИЧ-инфекцией, венерическим заболеванием, источника заражения, а также лиц, имевших с указанным лицом контакты, создающие опасность заражения этими заболеваниями, установлена административная ответственность (ст. 6.1 КоАП Российской Федерации), а за заведомое поставление другого лица в опасность заражения ВИЧ-инфекцией или заражение другого лица ВИЧ-инфекцией лицом, знавшим о наличии у него этой болезни, либо вследствие ненадлежащего исполнения лицом своих профессиональных обязанностей — уголовная ответственность (ст. 122 УК Российской Федерации).

В отношении иностранных граждан и лиц без гражданства Федеральный закон «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» предусматривает выдачу им дипломатическими представительствами или консульскими учреждениями Российской Федерации виз на въезд в Российскую Федерацию на срок свыше трех месяцев при условии предъявления сертификата об отсутствии у них ВИЧ-инфекции, если иное не установлено международными договорами Российской Федерации (п. 1 ст. 10). Согласно п. 2 ст. 11 данного Федерального закона в случае выявления ВИЧ-инфекции у иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации, они подлежат депортации из Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» разрешение на временное проживание, вид на жительство, разрешение на работу иностранному гражданину не выдаются, а ранее выданные документы аннулируются в случае, в частности, если данный иностранный гражданин не имеет сертификата об отсутствии у него заболева-

ния, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции).

Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», закрепляющий перечень случаев, когда иностранным гражданам или лицам без гражданства может быть не разрешен въезд в Российскую Федерацию, предусматривает в ст. 25.10 возможность принятия решения о нежелательности проживания в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящихся в Российской Федерации, если их проживание в Российской Федерации создает реальную угрозу здоровью населения; данное решение обязывает указанных лиц выехать из Российской Федерации в порядке, предусмотренном федеральным законом; иностранный гражданин или лицо без гражданства, не покинувшие территорию Российской Федерации в установленный срок, подлежат депортации; решение о нежелательности проживания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации является основанием для последующего отказа во въезде в Российскую Федерацию.

По буквальному смыслу приведенных законоположений в их взаимосвязи, выявление ВИЧ-инфекции у иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящихся на территории Российской Федерации, является безусловным основанием для запрета на их проживание в Российской Федерации, а также на въезд в Российскую Федерацию, притом что такой запрет носит бессрочный характер.

Обращаясь к вопросу об ограничении положениями части четвертой ст. 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», подп. 13 п. 1 ст. 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и п. 2 ст. 11 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» права ВИЧ-инфицированных иностранных граждан или лиц без гражданства, заключивших брак с гражданином Российской Федерации и имеющих детей, на временное проживание в Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к следующим выводам[3].

Регулирование, установленное частью четвертой ст. 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», согласуется с закрепленным Конституцией Российской Федерации принципом, в силу которого права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Положения п. 2 ст. 11 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» и подп. 13 п. 1 ст. 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» — в силу Конституции Российской Федерации, ее ст. 7, 17 (ч. 1), 19 (ч. 2), 21 и 38 (ч. 1 и 2), Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ее ст. 3 и 8, положений Декларации прав ребенка (принята Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1959 г.) и Декларации о приверженности делу борьбы с ВИЧ/СПИДом (принята Генеральной Ассамблеей ООН 27 июня 2001 г.), а также позиций Конституционного Суда Российской Федерации, касающихся прав иностранных граждан (Постановление от 17 февраля 1998 г. № 6-П и др.), — не исключают необходимость учета правоприменительными органами, в том числе судами, — исходя из гуманитарных соображений — семейного положения, состояния здоровья ВИЧ-инфицированного иностранного гражданина или лица без гражданства (в том числе клинической стадии заболевания) и иных исключительных, заслуживающих внимания обстоятельств при решении вопроса о необходимости депортации данного лица из Российской Федерации, а также о его временном проживании на территории Российской Федерации.

Соблюдение принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания; субъекты права при равных условиях

должны находиться в равном положении, если же условия не являются равными, федеральный законодатель вправе устанавливать для них различный правовой статус; конституционный принцип, предполагающий равный подход к формально равным субъектам, не обусловливает необходимость предоставления одинаковых гарантий лицам, относящимся к разным категориям, а равенство перед законом и судом не исключает фактических различий и необходимости их учета законодателем.

С правовой точки зрения страдающие ВИЧ-инфекцией иностранные граждане и лица без гражданства, члены семьи которых постоянно проживают на территории Российской Федерации, составляют одну категорию; в отношении субъектов, относящихся к этой категории, на Российскую Федерацию в силу ст. 62 (ч. 3) Конституции Российской Федерации возложена обязанность защиты прав, вытекающих из ее ст. 38 (ч. 1 и 2). Вместе с тем следует учитывать, что действующее законодательство не требует обязательного медицинского обследования и получения сертификата об отсутствии заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), от иностранных граждан и лиц без гражданства, которые временно пребывают на территории Российской Федерации — как на основании полученной визы на срок ее действия, так и (для граждан ряда иностранных государств) без оформления визы на срок, который, по общему правилу, не может превышать девяноста суток суммарно в течение каждого периода в сто восемьдесят суток (п. 1 ст. 5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»). Тем самым режим временного пребывания, который используется (зачастую неоднократно) большинством иностранных граждан и лиц без гражданства, включая туристов и мигрантов, не предполагает распространение на таких лиц ограничений, установленных действующим миграционным законодательством в отношении тех страдающих данным заболеванием иностранных граждан и лиц без гражданства, которые имеют намерение проживать в Российской Федерации длительное время, поскольку здесь постоянно проживают их семьи.

Исходя из этого, принятие в отношении страдающего ВИЧ-инфекцией иностранного гражданина или лица без гражданства, члены семьи которого постоянно проживают на территории Российской Федерации, решения о нежелательности его проживания в Российской Федерации либо об отказе в выдаче ему разрешения на временное проживание в Российской Федерации или об аннулировании ранее выданного разрешения и о депортации такого лица, при отсутствии с его стороны нарушений требований, которые установлены законодательством в отношении ВИЧ-инфицированных лиц, направлены на предотвращение дальнейшего распространения данного заболевания и соблюдение которых не позволяет рассматривать такое лицо в качестве несущего повышенные риски для окружающих сверх обусловленных свойствами данного заболевания (как они выявлены медициной на сегодняшний день), а также при отсутствии иных обстоятельств, свидетельствующих о необходимости применения к нему подобных ограничений, не может быть признано соразмерным и адекватным конституционно значимым целям и ценностям.

Таким образом, указанные положения позволяют принимать в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, члены семьи которого постоянно проживают на территории Российской Федерации, решение о нежелательности его проживания в Российской Федерации и о его депортации либо об отказе такому лицу во въезде в Российскую Федерацию, в выдаче разрешения на временное проживание в Российской Федерации или об аннулировании ранее выданного разрешения исключительно на основании факта наличия у такого лица ВИЧ-инфекции, при отсутствии как нарушений с его стороны требований, которые установлены законодательством в отношении ВИЧ-инфицированных лиц и направлены на предотвращение дальнейшего распространения данного заболевания, так и иных обстоятельств, свидетельствующих о необходимости применения к этому лицу подобных ограничений.

---

[1] Постановления от 18 февраля 2000 г. № 3-П, от 14 ноября 2005 г. № 10-П, от 26 декабря 2005 г. № 14-П, от 16 июля 2008 г. № 9-П, от 7 июня 2012 г. № 14-П и др.

[2] Заявление Объединенной программы ООН по ВИЧ/СПИДу и Международной организации по миграции об ограничениях права на передвижение в связи с ВИЧ/СПИДом, принятое в июне 2004 года.

[3] Определения от 12 мая 2006 г. № 155-О и от 4 июня 2013 г. № 902-О.

УДК 342.951
ББК 67.401.02

АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИСВОЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИОННЫХ ЗВАНИЙ СОТРУДНИКАМ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СЕРГЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ СОЙНИКОВ,
заместитель начальника кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
доктор юридических наук, доцент
E-mail: mosu-apiadovd@mail.ru
Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс
Рецензент: доктор юридических наук ***С.М. Зырянов;***
кандидат юридических наук ***В.В. Покозий***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются актуальные аспекты административно-правового регулирования присвоения квалификационных званий сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации в части выдачи удостоверения классного специалиста и нагрудного знака классного специалиста.

Ключевые слова: административно-правового регулирование, квалификационные звания сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, удостоверение классного специалиста, нагрудный знак классного специалиста.

Abstract. This article describes the relevant aspects of the administrative and legal regulation of the official website of the Russian Interior Ministry educational organization.

Keywords: administrative and legal regulation, the official website of the Russian Interior Ministry educational organization.

Лицам имеющих специальные звания ряда органов исполнительной власти присваиваются квалификационные звания. Так, приказом Федеральной таможенной службы от 10 апреля 2013 г. № 683 утвержден Порядок присвоения квалификационных званий сотрудникам таможенных органов Российской Федерации[1]. В соответствии с приказом Следственного комитета Российской Федерации от 5 декабря 2012 г. № 79 года сотрудникам военных следственных органов Следственного комитета с учетом их профессионального опыта и квалификации присваиваются квалификационные классы[2]. В соответствии с приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 26 апреля 2013 г. № 62 квалификационные звания присваиваются сотрудникам уголовно-исполнительной системы[3]. Порядок присвоения квалификационных званий сотрудникам федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы утвержден приказом Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий № 92 от 18 февраля 2013 г.[4].

В соответствии с ч. 8 ст. 9 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[5], сотрудникам органов внутренних дел присваиваются следующие квалификационные звания: специалист третьего класса, специалист второго класса, специалист первого класса, мастер (высшее квалификационное звание). Квалификационные звания присваиваются с учетом уровня профессионального образования, стажа службы в органах внутренних дел или стажа (опыта) работы по специальности, профессиональных знаний и навыков сотрудника органов внутренних дел.

Приказом МВД России от 10 января 2012 г. № 1 утверждена Инструкция о порядке присвоения квалификационных званий сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации (далее — Инструкция)[6]. Данная Инструкция устанавливает порядок присвоения, подтверждения, снижения и лишения квалификационных званий в органах внутренних дел Российской Федерации, ведения учета сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, имеющих квалификационные звания. В п. 19 Инструкции указано, что объявление приказа и вручение нагрудных знаков классного специалиста производится в торжественной обстановке.

В соответствии с п. 18 Инструкции сотрудникам органов внутренних дел, которым присвоено квалификационное звание, выдается удостоверение классного специалиста, образец бланка которого содержится в Приложении № 3 к Инструкции. Бланк удостоверения классного специалиста предусматривает отметки о присвоении соответствующих квалификационных званий в виде «специалист 3 класса», «специалист 2 класса», «специалист 1 класса», «мастер», отметки о подтверждении квалификационных званий в виде «специалист 3 класса», «специалист 2 класса», «специалист 1 класса», «мастер», а также отметки о подтверждении квалификационных званий с возможностью указания их вида в рукописном варианте.

Также, в соответствии с п. 18 Инструкции, сотрудникам органов внутренних дел, которым присвоено квалификационное звание, выдается нагрудный знак классного специалиста. В Приложении № 4 к Инструкции указаны образцы нагрудных знаков классного специалиста для среднего, старшего и высшего начальствующего состава, а также образцы нагрудных знаков классного специалиста для рядового и младшего начальствующего состава.

Изложенное позволяет сделать вывод о предусмотренных различных вариантах отметок в удостоверении классного специалиста, что предполагает продолжительное его использование, не зависимо от динамики присвоения, подтверждения, снижения или лишения квалификационных званий в органах внутренних дел Российской Федерации.

В части нагрудных знаков классного специалиста есть определенные особенности. Так, п. 18 Инструкции, сотрудникам органов внутренних дел которым присвоено квалификационное звание предусматривается выдача нагрудного знака классного специалиста. Представляется целесообразным обратить внимание, что выдача нагрудного знака классного специалиста предусмотрена, в том числе, и в случаях подтверждения квалификационного звания (дублирование), также в случаях возможной динамики, когда данное квалификационное звание им присваивалось ранее.

Учитывая ряд факторов, в том числе, дату утверждения Инструкции, а также указанную в ней периодичность проведения итоговых занятий по определению уровня профессиональной подготовленности сотрудников, представляется целесообразным более детально регламентировать выдачу нагрудных знаков классного специалиста. Среди множества возможных вариантов регламентации выдачи нагрудных знаков классного специалиста предпочтительным представляется внесение следующих дополнений в Инструкцию о порядке присвоения квалификационных званий сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации утвержденную приказом МВД России от 10 января 2012 г. № 1:

Пункт 18 изложить в следующей редакции:

«18. Сотрудникам, которым присвоено квалификационное звание, выдается удостоверение классного специалиста (приложение № 3 к Инструкции), а также нагрудный знак классного специалиста (приложение № 4 к Инструкции), за исключением

сотрудников, которым соответствующий нагрудный знак ранее вручался».

В дополнение к изложенному целесообразно обратить внимание на обеспечение сохранности и надлежащего внешнего вида полученного нагрудного знака классного специалиста сотрудниками органов внутренних дел, независимо от динамики, в части квалификационного звания. С тем, чтобы в случае повторного присвоения квалификационного звания использовать ранее полученный нагрудный знак.

Также, представляется возможным реализовать определенные дополнения Правил ношения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации форменной одежды, знаков различия и ведомственных знаков отличия (далее — Правила) утвержденных Приказом МВД России от 26 июля 2013 г. № 575[7] в части конкретизации ношения нагрудного знака классного специалиста с учетом присвоения, подтверждения, снижения и лишения квалификационных званий в органах внутренних дел Российской Федерации.

Важно, что предлагаемые дополнения в Инструкцию, коррелирует с проектом приказа МВД России «О внесении изменений в приказ МВД России от 10 января 2012 г. № 1 «Об утверждении Инструкции о порядке присвоения квалификационных званий сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации» (по состоянию на 31.08.2015 г.) который предусматривает отмену выдачи удостоверения классного специалиста. В пояснительной записке к указанному проекту приказа обращается внимание что, представляемый проект значительно экономит финансовые бюджетные средства, а для реализации нормативного правового акта МВД России не потребуется дополнительного финансирования.

Литература

1. Государственная служба в органах внутренних дел: курс лекций / под ред. канд. юрид. наук, проф. С.Н. Бочарова. М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2015.

2. Административное право российской федерации: курс лекций / под ред. канд. юрид. наук, профессора С.Н. Бочарова. М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2015.

3. Служебная дисциплина и законность в органах внутренних дел Российской Федерации: учебное пособие / под ред. канд. юрид. наук, профессора С.Н. Бочарова. М.: ДГСК МВД России, 2013.

References

1. Public service in law-enforcement bodies: a course of lectures / under the editorship of the edging. юрид. sciences, prof. S.N. Bocharov. M.: The Moscow university Ministry of Internal Affairs of Russia of V.Ya. Kikotya, 2015.

2. Administrative law of the Russian Federation: a course of lectures / under the editorship of the edging. юрид. sciences, professor S.N. Bocharov. M.: The Moscow university Ministry of Internal Affairs of Russia of V.Ya. Kikotya, 2015.

3. Office discipline and legality in law-enforcement bodies of the Russian Federation: the manual / under the editorship of the edging. юрид. sciences, professor S.N. Bocharov. M.: DGSK Ministry of Internal Affairs of Russia, 2013.

---

[1] Приказ ФТС России от 10 апреля 2013 г. № 683 «Об утверждении Порядка присвоения квалификационных званий сотрудникам таможенных органов Российской Федерации» // «Российская газета», № 148, 10.07.2013.

[2] Приказ СК России от 5 декабря 2012 г. № 79 «Об утверждении Порядка присвоения квалификационных классов сотрудникам военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации и Правил выплаты военнослужащим, замещающим должности в военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации, ежемесячной надбавки за квалификационный класс» // «Российская газета», № 3, 11 января 2013 г.

[3] Приказ Минюста России от 26 апреля 2013 г. № 62 «Об утверждении Порядка присвоения квалификационных званий сотрудникам уголовно-исполнительной системы» // «Российская газета», № 119, 05.06.2013.

[4] Приказ МЧС России от 18 февраля 2013 г. № 92 «Об утверждении Порядка присвоения квалификационных званий сотрудникам федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы» // «Российская газета», № 107, 22.05.2013.

[5] «Российская газета», № 275, 07.12.2011.

[6] «Российская газета»», № 76, 06.04.2012.

[7] «Российская газета», № 226, 09.10.2013.

УДК 342.95
ББК 67.401.04

ИЗМЕНЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА МВД РОССИИ КАК ОРГАНА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ

ЕКАТЕРИНА АЛЕКСАНДРОВНА СОЛОМАТИНА,
доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент,
E-mail: katesolo@yandex.ru;
АЛЕКСАНДР АЛЕКСАНДРОВИЧ КАЛИНКИН,
слушатель 508 уч. вз. 5 «Д» курса факультета подготовки сотрудников полиции
для подразделений по охране общественного порядка
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
младший лейтенант полиции
E-mail: alexboomd@gmail.com
Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс
Рецензент: кандидат юридических наук ***Н.Л. Денисов***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Исследуются причины и итоги административного реформирования в Российской Федерации. Перечисляются основные положительные достижения административной реформы органов исполнительной власти. На основании причин, повлекших реформирования органов внутренних дел, анализируется административно-правовой статус МВД России.

Ключевые слова: административная реформа, административное реформирование, орган исполнительной власти, административно-правовой статус, МВД России.

Abstract. The authors explore the causes and results of the administrative reform of the Russian Federation. Lists the main positive achievements of the administrative reform of the executive power. Based on the reasons that led to the reform of the internal affairs bodies, analyzing the administrative and legal status of the Russian Interior Ministry .

Keywords: administrative reform, administrative reform, the executive authority, administrative and legal status of the Russian Interior Ministry.

В Российской Федерации за последние десять лет активно проводится административное реформирование, позволяющее повысить эффективность функционирования органов исполнительной власти посредством изменения их структуры, штатов, полномочий в рамках совершенствования механизмов реализации деятельности.

Основанием для проведения современной административной реформы в Российской Федерации послужили принятые в 2003 году Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах»[1], Постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 «О Правительственной комиссии по Проведению административной реформы»[2], в которых указывалось, что реформа системы управления является одним из важных условий социально-экономического развития страны; позднее Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р были одобрены Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 годах[3] и план мероприятий по ее проведению.

В них определены цели, задачи, сроки и этапы реформы.

Основными мероприятиями административных реформ являлось сокращение численности чиновников, оптимизация функций и структуры органов государственной власти, совершенствование системы предоставления государственных услуг, создание и развитие «электронного правительства», сокращение государственных затрат и совершенствование бюджетирования, а также децентрализация и более активное взаимодействие с обществом.

Впервые в практике постсоветской России была установлена трехзвенная система федеральных органов исполнительной власти по выполняемым ими функциям: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства[4].

Правительством РФ утверждены постановления о компетенции образованных и преобразованных федеральных органов исполнительной власти с целью повышения эффективности их деятельности и разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ по вопросам совместного ведения.

В областях и краях стали создаваться министерства с отраслевой компетенцией, в республиках — службы и агентства по оказанию государственных услуг.

Вместе с процессом трансформации управленческих органов в процессе административного реформирования появилась необходимость изменения административно-правового статуса МВД России. С 2011 года по настоящее время проводится одна из крупнейших реформ органов внутренних дел за всю историю их создания.

Преобразования ведомства были сделаны после ряда резонансных преступлений, которые совершили сотрудники органов внутренних дел. В их числе коррупционные махинации, а также громкое дело майора милиции Дениса Евсюкова, который в 2009 году расстрелял сотрудников и посетителей одного из московских магазинов. Суд признал его виновным в 2 убийствах и 22 покушениях на убийство и назначил меру наказания в виде пожизненного заключения.

Принятое Д.А. Медведевым решение о реорганизации милиции в полицию подразумевало радикальные изменения в самой сущности ее деятельности, обновление содержания ее работы. Защита и соблюдение прав и свобод граждан выходили на первый план как непосредственная задача полиции, стремящейся обеспечить к себе общественное доверие, прозрачность деятельности и повышение престижа своей деятельности.

В рамках данной статьи нас интересует, как именно проведение административной реформы повлияло на трансформацию компетенстного блока административного статуса Министерство внутренних дел Российской Федерации как органа исполнительной власти.

Под «административной реформой» принято понимать преобразования в системе органов исполнительной власти с целью создания реально действующей единой системы исполнительной власти, работающей в «автоматическом режиме» в интересах общества.

Для определения административного статуса МВД России как органа исполнительной власти в условиях административной реформы необходимо определить его полномочия посредством анализа как общего так и специального законодательства, регламентирующего предмет деятельности рассматриваемого органа исполнительной власти.

Большинством ученых по основным отраслям юриспруденции термины «правовой статус» и «правовое положение» рассматривают как тождественные, то есть правовой статус субъекта определяется через его правовое положение. Несмотря на то, что в юридической литературе наблюдается плюрализм мнений относительно элементов, входящих в правовой статус, большинство ученых справедливо определяют его как совокупность прав, обязанностей, полномочий, ответственности, а также гарантий.

Термин «правовой статус», как правило, означает совокупность прав и обязанностей, определяющих юридическое положение государственного органа. Как отмечают ученые-административисты, правовой статус конкретного органа государственной власти характеризуется обособленностью, которая индивидуализирует его в системе государственного управления и придает ему признаки устойчивости, формируя при этом специфические основы для его деятельности. При этом орган власти является

учреждением обособленным: организационно (не входит в состав какой-либо иной организации, не является ее структурным подразделением); функционально (его главное назначение — осуществление управленческой, исполнительно-распорядительной деятельности по руководству в хозяйственной, социально-культурной, административно-политической сферах жизни общества в соответствии с установленным для него профилем функций); юридически (орган имеет свою компетенцию, закрепленную правовыми актами, не производную от компетенции какого-либо иного органа)[5].

Общий статус — это статус МВД России как целостной структуры. Его основу составляют Конституция РФ, законы и подзаконные акты.

Специальный статус — это статус, определенный в зависимости от характера и объема выполняемых функций МВД России применительно к конкретной сфере общественных отношений.

Персональный статус — статус конкретного органа внутренних дел района (города), осуществляющей свою деятельность, исходя из территориальных, экономических, этнических и иных особенностей местности, находящейся под ее юрисдикцией.

Начало процесса реформирования МВД России было положено Указом Президента РФ Д.А. Медведева от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»[6]. Активная фаза преобразований началась с 1 марта 2011 г., когда Закон «О полиции»[7] вступил в силу и главой государства были подписаны семь указов, непосредственно определяющих направления реформирования Министерства. Более того, основой нового полицейского законодательства стали, кроме Закона «О полиции», Федеральные законы «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[8] и «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[9]. Помимо них, обновленную правовую базу деятельности ОВД составляют 17 указов Президента России, 19 постановлений Правительства и более 800 ведомственных нормативных правовых актов. И эта работа еще не завершена. О масштабах и качестве нормативно-правовой деятельности говорит та оценка, которую дал Президент России Д.А. Медведев на коллегии по итогам года, отметив, что МВД получило добротную нормативную базу, которой не было никогда, за исключением царского периода[10].

Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел[11].

Согласно внесенным изменениям основными задачами МВД России являются:

1) разработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел;

2) нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел;

3) обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее также — граждане; лица), противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности;

4) управление органами внутренних дел Российской Федерации (далее ОВД) и внутренними войсками МВД России (далее ВВ);

5) обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих внутренних войск, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России, а также социально-правовое обеспечение работников системы МВД России, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел и с военной службы, членов их семей, иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства Российской Федерации возложено на МВД России.

МВД России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через органы внутренних дел и органы управления внутренними войсками, взаимодействует с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

В настоящее МВД России осуществляет большой спектор полномочий, общае сумарная числен-

ность которых насчитывает свыше 60 направлений. Среди них можно выделить такие, как:

- формирует на основе анализа и прогнозирования состояния преступности, охраны общественного порядка и собственности, а также обеспечения общественной безопасности основные направления государственной политики в сфере внутренних дел;
- разрабатывает и осуществляет меры по реализации государственной политики в сфере внутренних дел; представляет проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также подготавливает другие документы по вопросам, относящимся к сфере внутренних дел;
- определяет основные направления деятельности органов внутренних дел и внутренних войск;
- обеспечивает разработку и реализацию государственных программ в сфере внутренних дел;
- разрабатывает и принимает в пределах своей компетенции меры по предупреждению преступлений и административных правонарушений, по выявлению и устранению причин и условий, способствующих их совершению;
- организует и проводит мероприятия по обеспечению безопасности граждан и правопорядка в общественных местах;
- организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации оперативно-разыскную деятельность; розыск лиц и похищенного имущества, дознание и производство предварительного следствия по уголовным делам; экспертно-криминалистическую деятельность; контроль в области оборота оружия; контроль в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности, контроль деятельности ведомственной охраны и др.;
- выявляет, предупреждает, пресекает, раскрывает и расследует тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), носящие транснациональный или межрегиональный характер, либо преступления, вызывающие большой общественный резонанс;
- участвует в формировании и реализации основных направлений обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации; организует и проводит мероприятия по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий и др.

МВД России организует:

- служебно-боевую деятельность ВВ в мирное и военное время, поддерживает внутренние войска в постоянной боевой и мобилизационной готовности, разрабатывает и реализует планы строительства и развития ВВ, а также организует и проводит мероприятия по обеспечению безопасности граждан и правопорядка в общественных местах;
- воспитательную, психологическую, социальную, культурно-просветительную работу с личным составом ОВД и ВВ;
- постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности ОВД и организаций системы МВД России, а также мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества;
- кадровое обеспечение системы МВД России, в том числе подготовку, переподготовку, повышение квалификации и стажировку кадров; организует повышение квалификации и стажировку сотрудников ОВД, включенных в список федерального кадрового резерва МВД России; принимает участие в разработке и реализации программ кадрового обеспечения, а также в осуществлении подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки кадров ФМС России; обеспечивает подготовку кадров для правоохранительных органов зарубежных стран;
- работу по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов МВД России, а также организует укрепление и развитие материально-технической базы ОВД и ВВ, их централизованное обеспечение боевой, специальной и шифровальной техникой, вооружением, боеприпасами и другими материально-техническими средствами; участвует в укреплении и развитии материально-технической базы ФМС России;
- подготовку водителей к управлению транспортными средствами системы МВД России, обо-

рудованными устройствами для подачи специальных световых и звуковых сигналов, а также организует и проводит государственную экспертизу проектной документации объектов обороны и безопасности, находящихся в ведении МВД России, и государственную экспертизу результатов инженерных изысканий, выполняемых для подготовки такой документации;

- прием граждан, своевременное и полное рассмотрение обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов в установленные сроки, а также организацию и обеспечение мобилизационной подготовки и мобилизации в системе МВД России; контроль и координацию деятельности ФМС России по мобилизационной подготовке и мобилизации;
- государственное страхование жизни и здоровья сотрудников ОВД и военнослужащих ВВ.

МВД России как орган исполнительной власти активно принимает участие в исполнении государственных программ, например, «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»[12], «Повышение безопасности дорожного движения в 2013—2020 годах»[13], «Информационное общество (2011—2020 годы)»[14]. Подобное участие позволяет достичь ожидаемых результатов, поставленных задачами государственных программ, и способствует оздоровлению криминальной ситуации в стране.

В 2013 году закончены расследованием уголовные дела по 1 млн 238,3 тыс. преступлений, в том числе 288,9 тыс. — относящихся к категории тяжких и особо тяжких. Установлены лица, виновные в совершении 592,2 тыс. преступлений, следствие по которым обязательно, и 646,1 тыс. — следствие по которым не обязательно. Почти по 90% уголовно наказуемых деяний виновные в их совершении установлены сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации, по 75% — уголовные дела расследованы сотрудниками органов внутренних дел.

Раскрыто 57,7 тыс. преступлений прошлых лет, из них 16,4 тыс. — тяжких и особо тяжких составов, почти 2,4 тыс. — совершенных организованной группой либо преступным сообществом.

В течение 2013 года органами внутренних дел разыскивалось 133,5 тыс. лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда, из них 78,6 тыс. обвиняемых были объявлены в розыск в 2013 году.

Приведенные статистические данные свидетельствуют о сокращении числа наиболее общественно опасных (тяжких и особо тяжких) преступлений, оставшихся нераскрытыми, а также числа неразысканных подозреваемых, обвиняемых, подсудимых, осужденных, благодаря чему обеспечена реализация принципа неотвратимости ответственности за совершенное преступное деяние[15].

Руководство деятельностью МВД России осуществляет Президент России.

Структура МВД Росии отражена посредством регламетации нормативных правовых актов и отражена на официальном сайте МВД России[16].

Возглавляет МВД России министр. В настоящее время им является генерал полиции РФ Колокольцев В.А. Он имеет двух первых заместителей, стассекретаря, 5 заместителей.

МВД России состоит из:

1) девяти главных управлений: внутренних войск; вневедомственной охраны; по обеспечению безопасности дорожного движения; по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов РФ; по противодействию экстремизму; собственной безопасности; на транспорте; уголовного розыска; экономической безопасности и противодействия коррупции;

2) восьми департаментов: следственного, государственной службы и кадров; делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций; информационных технологий, связи и защиты информации; по материально-техническому и медицинскому обеспечению МВД Росии; по финансово-экономической политике и обеспечения социальных гарантий; договорно-правового; организационно-аналитического;

3) одинадцати управлений: «К» МВД России; по обеспечению безопасности лиц, подлежащх государственной защите; по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации; по обеспечению безопасности крупных международных и массовых спортивных мероприятий; организационно-штатное управление; контрольно-ревизионное управление; по ор-

ганизации дознания; оперативное; Национальное центральное бюро Интерпола; по обеспечению еятельности подразделений специального назначения и авиации; по организации лицензионно-разрешительной работы;

4) пятнадцати центров: информационно-аналитический; экспертно-криминалистический; связи и защиты информации; специальных перевозок; административно-хозяйственного и транспортного обеспечения; ФКУ НПО «Спецтехника и Связь»; Всеросийский научно-исследовательский институт»; ФКУ «Центр кинологического обеспечения МВД России»; ФКУ «Центр метрологии» МВД России; специального назначения сил оперативного реагирования и авации МВД России; специального назначения вневедомственной охраны МВД России; Всеросийский институт повышения квалификации сотрудников МВД России; ФКУ НИЦ «Охрана» МВД России; Академия управления МВД России; ФКУ «Объединенная редакция МВД России»;

5) территориальных органов МВД России;

6) представителей МВД России за рубежом.

Однако, в деятельности служб и подразделений МВД продолжают наблюдаться негативные явления, выражающиеся, в частности, в недостаточном уровне профессиональной подготовки руководящих кадров, исполнительской дисциплины сотрудников. Ряд структур управления системы МВД продолжают воспроизводить определенную инерционность, препятствующую оперативному решению назревших организационных проблем. В деятельности некоторых сотрудников имеют место нарушения законности, факты прямого участия в преступлениях, грубость, иные формы неуважительного отношения к гражданам. Продолжают иметь место волокита с рассмотрением заявлений, невнимательность, косность, а нередко и фальсификации, вымогательства[17]. Перечисленные проблемы негативно отражаются на реформировании административно-правового статуса МВД России.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что продолжающееся с начала 2000-х годов до настоящего времени административное реформирование стало важным событием в формировании новой стратегии развития органов исполнительной власти. Административная реформа затронула все сферы деятельности государственных органов и устанавила новые стандарты всего управленческого механизма, повысила эффективность деятельности органов исполнительной власти и оптимизировала их функции.

Происходящие преобразования в системе органов внутренних дел — это логически обусловленный шаг в рамках концепции проведения административной реформы.

В условиях модернизации системы общественных отношений МВД России продолжает оставаться основным федеральным органом исполнительной власти по вопросам обеспечения внутренней безопасности общества и государства от противоправных посягательств, осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел.

---

[1] Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах // СЗ РФ. 28.07.2003. № 30. Ст. 3046.

[2] Постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 (ред. от 27.08.2015) «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы» // СЗ РФ. 04.08.2003. № 31. Ст. 3150.

[3] Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // СЗ РФ. 14.11.2005. № 46. Ст. 4720.

[4] Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. № 11. 15.03.2004. Ст. 945; структуру федеральных органов исполнительной власти см. в Указе Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (ред. от 02.02.2016) «О структуре федеральных органов исполнительной власти // СЗ РФ. 28.05.2012. № 22. Ст. 2754.

[5] *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: Зерцало-М, 2003. С. 247.

[6] Указ Президента РФ от 24 декабря 2009 г. № 1468 (ред. от 01.03.2011) «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 52 (ч. 1). Ст. 6536.

[7] Федеральный закон РФ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. от 14.12.2015) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

[8] Федеральный закон РФ от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ (ред. от 23.11.2015, с изм. от 14.12.2015) «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4595.

[9] Федеральный закон РФ от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

[10] Дмитрий Медведев принял участие в работе расширенной коллегии МВД России // Президент России. Москва, 2012.

[Электронный ресурс]. URL: http:// http:// http://kremlin.ru/events/president/news/14474 (Дата обращения: 08.12.2015).

[11] Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 (ред. от 12.09.2015) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации») // СЗ РФ. 07.03.2011. № 10. Ст. 1334.

[12] Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» // СЗ РФ. 05.05.2014. № 18 (часть IV). Ст. 2188.

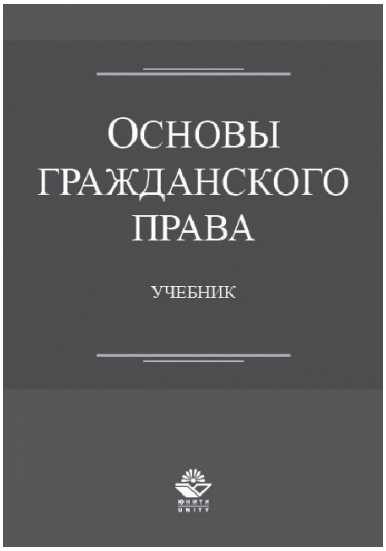
[13] Постановление Правительства РФ от 3 октября 2013 г. № 864 (ред. от 29.10.2015) «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013—2020 годах» // СЗ РФ. 14.10.2013. № 41. Ст. 5183.

[14] Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 (ред. от 17.06.2015) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011—2020 годы)» // С РФ. 05.05.2014. № 18 (часть II). Ст. 2159.

[15] Доклад о результатах и основных направлениях деятельности в 2013 голу // Министерство внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual_reports (Дата обращения: 08.12.2015).

[16] Структура Министерства // Министерство внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://mvd.ru/mvd/structure1 (Дата обращения: 08.12.2015).

[17] *Пашин В.М., Кобозев А.А.* Проблемы кадровой доктрины в системе МВД России // Административное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 58.



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».

Таможенное право. Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» и «Таможенное дело» / под ред. Н.Д. Эриашвили. 6-е издание, переработанное и дополенное. 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 судебный 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 378.12
ББК 74.58

К ВОПРОСУ ОБ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ В УСЛОВИЯХ РЕАЛИЗАЦИИ КОМПЕТЕНТНОСТНОГО ПОДХОДА ПРИ ПОДГОТОВКЕ СОТРУДНИКОВ ОВД

СТАНИСЛАВ ПЕТРОВИЧ СТАЩЕНКО,
преподаватель кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: arlik13@inbox.ru;
АЛЕКСЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ КОНСТАНТИНОВ,
преподаватель кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук
E-mail: alexk_pochta@mail.ru
Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс
Рецензент: кандидат юридических наук ***Б.Ц. Жалсанов***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Предлагаются направления по совершенствованию образовательного процесса в контексте компетентностного подхода. Дается сравнительная характеристика компетентностного и традиционного подходов в образовательном процессе, а также некоторые рекомендации по его совершенствованию в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: повышение квалификации педагогических работников, совершенствование образовательного процесса, компетентносный подход, единая информационная образовательная среда.

Abstract. This article describes the improvement of the educational process in the context of the competence approach. Comparative characterization kompetentnostnogo and traditional approaches in the educational process, as well as some recommendations for its improvement in this area.

Keywords: professional development of pedagogical workers of the Cove, the improvement of the educational process, competence approach, unified information educational environment.

В условиях процесса модернизации российского образования новые социально-педагогические условия предполагают изменения и в профессиональном мышлении, и в деятельности педагогических работников, следовательно, должны меняться и подходы к подготовке, переподготовке и повышению квалификации педагогических кадров. Обновлению содержания повышения квалификации профессорско-преподавательского состава способствуют такие факторы, как реализация компетентностного подхода в подготовке педагогических кадров, соответствие содержания образовательных услуг запросам преподавателей, формирование заинтересованности и личной ответственности в повышении своей квалификации.

Компетентностный подход — это подход, акцентирующий внимание на результате образования, причем в качестве результата рассматривается не сумма усвоенной информации, а способность человека действовать в различных проблемных ситуациях.

Данный подход позволяет внести личностный смысл в образовательный процесс, проектировать и реализовать такие технологии, которые создавали бы ситуации включения обучающихся в разные виды деятельности[1].

Сущность компетентностного подхода и технологии формирования ключевых компетенций отражены в научно-теоретических и научно-методических работах многих российских и зарубежных ученых[2]. С позиций системного повышения квали-

Таблица 1

Приоритетные отличия управления образовательным учреждением в контексте компетентностного подхода

Ключевые характеристики	компетентностный подход	Традиционный «знаниевый» подход
Цель системы образования	• создание условий для удовлетворения потребностей граждан, общества и рынка труда в качественном образовании; • обновление структуры и содержания образования; • формирование системы непрерывного образования.	• формирование гармонично развитой, общественно активной личности, сочетающей в себе духовное богатство, моральную чистоту и физическое совершенство.
Задачи системы образования	• обеспечение качества образовательных услуг; • совершенствование технологий образования; • повышение эффективности управления в сфере образования; • совершенствование экономических механизмов в сфере образования.	• обеспечение высокого уровня знаний; • совершенствование структуры образования; • подготовка молодежи к общественно полезному, производительному труду; • воспитание активной жизненной позиции.
Цели школьного образования	• научить учиться (определять цели, пользоваться источниками информации, оформлять наблюдения и выводы, находить оптимальные способы решения, взаимодействовать и др.); • научить объяснять явления действительности, их причины, взаимосвязь и др.; • научить ориентироваться в ключевых проблемах современности (экологических, политических, национальных и др.); • научить анализировать ситуаций и принимать оптимальные решения • научить решать проблемы профессионального выбора; • и другие.	• сформировать основные знания, умения, навыки; • совершенствовать идейно-политическое воспитание; • формировать у учащихся сознательную дисциплину • повышать ответственность учащихся за качество учебы • содействовать нравственному и правовому • организация общественно полезного, производительного труда и другие.
Представления о путях формирования ценных ориентаций и личностных качеств обучающихся	• за счет получения личного опыта самостоятельного решения проблем.	• за счет приобретения основ знаний по предметам.
Содержание образования	• представляет собой дидактически адаптированный социальный опыт решения проблем; • обеспечение фундаментальных знаний на основе интеграции и взаимопроникновения предметов; • освоение разных видов деятельности; • развитие у обучающихся способностей самостоятельно решать проблемы на основе полученных знаний, умений, навыков и социального опыта.	• увеличение объема изучаемого материала; • издание новых учебников и учебных пособий; • введение новых предметов в учебные планы.
Главные пути изменения содержания	• интенсивный путь (предусматривает сопряжение программ, модульное обучение, дифференцированное образование, интерактивные формы обучения).	• экстенсивный путь (предусматривает дробное предметное деление, увеличение программ).
Ожидаемые результаты	• формирование ключевых компетентностей; • личностный рост обучающихся, педагогических и руководящих работников; • обеспечение качественного образования; • формирование каровой элиты.	• формирование знаний, умений, навыков.

фикации профессионализм педагога рассматривается как синтез компетенций, включающих в себя предметно-методическую, психолого-педагогическую и информационно-коммуникативные технологии (далее-ИКТ) — составляющие. Определение сущности ИКТ-компетентности педагогов стало темой исследований в современной педагогической науке[3]. Под ИКТ-компетентностью педагога нами понимается способность: к реализации возможностей информационных и телекоммуникационных технологий для решения задач профессиональной деятельности, к предвидению последствий информационной деятельности, к информационному взаимодействию.

Быстрые темпы развития информационных технологий, непрерывная разработка и совершенствование аппаратных и программных средств приводят к тому, что руководители и специалисты системы образования должны иметь знания, умения и опыт ведения педагогической деятельности в условиях новой информационной образовательной среды высших учебных заведений. Поэтому возникает необходимость в непрерывной подготовке и переподготовке педагогических работников в области информатики.

Существуют приоритетные отличия управления образовательным учреждением в контексте компетентностного подхода от традиционного подхода (таблица 1).

Также, можно указать ряд факторов, от которых, как я считаю, зависит дальнейшее совершенствование образовательного процесса.

Управление образовательным процессом:

ПК 2.1. Диагностировать готовность обучающихся к освоению образовательной программы;

ПК 2.2. Выбирать и использовать технологии и оборудование, необходимые для формирования общих и профессиональных компетенций студентов;

ПК 2.3. Обоснованно проводить отбор содержания вариативной части образовательных программ;

ПК 2.4. Разрабатывать методические материалы, обеспечивающие реализацию компетентностного подхода в образовательном процессе;

ПК 2.5. Осуществлять психолого-педагогическое сопровождение и руководство образовательной деятельностью студентов (в том числе развивать мотивацию к обучению, саморазвитию, планированию дальнейшей карьерной траектории).

Общие требования к организации образовательного процесса.

Реализация программы подразумевает практикоориентированную подготовку в комбинированном аудиторно-дистанционном режиме с индивидуальным зачетом на основе оценивания итоговых работ обучающихся.

Обязательные аудиторные занятия проводятся с группой (оптимальное количество обучающихся 25—30 чел.). Практические занятия проводятся с делением обучающихся на мини-группы (2—5 чел.) или индивидуально. Групповые консультации проходят при непосредственном общении преподавателя и обучающихся в ходе обучения, а индивидуальные организуются дистанционно с использованием технических средств обучения. Предпочтение следует отдавать электронной почте, что позволяет сохранять все присланные материалы и тексты вопросов и ответов, а также технологиям голосового общения (телефон, Скайп и т.д.), позволяющим обучающимся получать консультации в реальном времени.

Таким образом, достижения психолого-педагогической науки, задачи и приоритетные направления законодательства в области образования ставит руководителей образовательных учреждений перед объективной необходимостью изменить условия управления с учетом требований новых подходов, разработать эффективную модель управления с целью повышения ответственности педагогических работников кафедр за результаты своей деятельности.

Реализация компетентностного подхода с сфере образования влечет за собой изменение и системы управления образовательного учреждения, которое приобретает признаки современного менеджмента.

---

[1] *Кузнецова Н.М.* Модернизация системы повышения квалификации педагогических работников Республики Марий Эл: новая модель // Психолого-педагогические проблемы совершенствования системы повышения квалификации: Материалы XV научно-практической конференции: Йошкар-Ола: Марийский институт образования», 2009. С. 3—7.

[2] *Лебедева М.Б., Шилова О.Н.* Что такое ИКТ-компетентность студентов педагогического университета и как ее формировать? // Информатика и образование. 2004. № 3. С. 95—100.

[3] *Горбунова Л.Н., Семибратов А.М.* Построение системы повышения квалификации педагогов в области информационно-коммуникационных технологий на основе принципа распределенности // URL: http://ito.edu.ru/2004/Moscow/Late/Late-0-4937.html.

УДК 342.9
ББК 67.401.041(2Рос)

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ АНТРОПОГЕННОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ ПРИРОДНУЮ СРЕДУ

ИРИНА ВИКТОРОВНА ФАДЕЕВА,
доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук
E-mail: mosu-apiadovd@mail.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс
Рецензент: кандидат юридических наук, доцент ***Г.Н. Василенко***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются вопросы экологической безопасности, создания и развития государственной системы регулирования антропогенного воздействия на окружающую природную среду. Анализируются нормы международного и национального законодательства, регламентирующие деятельность государств по ограничению антропогенных выбросов и предотвращению опасных изменений климата.

Ключевые слова: государственная система регулирования, антропогенное воздействие, окружающая среда, экологическая безопасность, плата за выбросы, парниковые газы, изменение климата.

Abstract. The article is dedicated to the issues of ecological security, creation and development of state system of anthropogenic regulation of influence on environment, to the analysis of international and national legislation, regulating the activity of countries on limitation of anthropogenic emissions and prevention of dangerous change of climate.

Keywords: of state system of regulation; anthropogenic influence; environment; ecological security; payment for emissions; greenhouse gases; change of climate.

Проблема экологической и энергетической безопасности, в том числе проблема изменения климата, становится одной из первоочередных тем, обсуждаемых представителями разных государств на международных встречах. Но для того, чтобы успешно реализовать экологическую политику, необходима разработка и внедрение эффективных механизмов и инструментов. В настоящее время среди важнейших механизмов реализации экологической политики в России следует выделить: экономический, информационный, нормативно-правовой и административный. Однако как показывает теория и практика, используя только методы административного управления или методы, основанные только на экономических стимулах, решить экологические проблему не удастся. В связи с этим наиболее приемлемы смешанные механизмы, позволяющие реализовывать эколого-экономическую политику на основе государственного регулирования и рыночных инструментов.

В свое время необходимость создания государственной системы регулирования антропогенных выбросов была определена законом РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды». На основании этого закона за загрязнение окружающей среды для предприятий первоначально была создана система платежей в «Российский экологический фонд» (РЭФ), из которого должны были финансироваться мероприятия по сокращению антропогенных выбросов. Но под эту систему регулирования попали не все вещества, в том числе парниковые газы, поскольку по существовавшим методологиям оценки они считались безвредными для человека и окружающей среды.

Созданная в середине 90-х годов прошлого века система регулирования антропогенных выбросов, с финансовым провайдером в лице Российского экологического фонда (РЭФ), предусматривала создание системы наказаний и поощрений, но оказалась достаточно коррупциогенной. Плата за выбросы не поступала в федеральные и региональные бюджеты, а в отдельных случаях расходовалась на различные предвыборные кампании. К существенным недостаткам этой системы регулирования необходимо отнести порядок определения и размер платы за загрязнение окружающей среды, величина которого не способствовала стремлению предприятий к сокращению загрязнений, а скорее напоминала «отступные» за загрязнение, типа «плати и загрязняй».

Первые попытки сформировать систему регулирования выбросов парниковых газов были предприняты в середине 90-х годов прошлого столетия. Постановлением Правительства РФ от 22 января 1994 года № 34 была образована Межведомственная комиссия Российской Федерации по проблемам изменения климата, тем самым Россия признала наличие проблемы глобального изменения климата и необходимость регулирования выбросов и поглощения парниковых газов. 4 ноября 1994 г. Федеральным законом № 34-ФЗ «О ратификации рамочной Конвенции ООН об изменении климата» (далее — Конвенция), Россия признала необходимость регулирования выбросов парниковых газов и стала участником этого международного процесса.

После ратификации Конвенции была предпринята первая попытка официальной разработки основ подобного проекта, которая была заложена в одном из разделов Федеральной целевой программы (ФЦП) «Предотвращение опасных изменений климата и их отрицательных последствий», которая была принята Постановлением Правительства РФ от 19 октября 1996 г. № 1242. В разделе с названием «Система мероприятий по ограничению антропогенных выбросов парниковых газов и увеличению их поглощения» предусматривалась разработка проектов нормативных и законодательных актов, обеспечивающих создание национальной системы учета и регулирования выбросов парниковых газов. ФЦП разрабатывалась как комплекс мероприятий по выполнению положений рамочной Конвенции, в том числе и по ограничению выбросов парниковых газов на уровне 1990 года. Но после дефолта 1998 года при дефиците бюджетных средств, а также, учитывая тот факт, что к этому времени Российская Федерация значительно снизила свои выбросы парниковых газов в результате падения объемов производства, финансирование ФЦП практически прекратили, и часть ее разделов перевели в другие научно-исследовательские программы.

На международном уровне к этому времени обязательства стран ОЭСР[1] и с переходной экономикой (стран Приложения 1 по положениям Конвенции) по ограничению выбросов на уровне 1990 года были признаны не адекватными (Первая Конференция Сторон РКИК, Берлин, 1995 год).

Основной причиной подобных изменений в международном соглашении послужили итоги первичной инвентаризации объемов антропогенных выбросов и поглощения парниковых газов и последующая оценка потенциальных затрат на ограничение и сокращение этих выбросов или увеличение их поглощения (нейтрализации) в странах ОЭСР.

С одной стороны величина этих затрат, даже при наличии финансовых источников, делала продукцию, произведенную в странах ОЭСР не конкурентоспособной на мировых рынках, с другой стороны, у подавляющего большинства из этих стран, практически отсутствовали возможности значительного увеличения поглотительной способности своих территорий, в качестве нейтрализации антропогенных выбросов. Подобное положение ставило эти страны в число нарушающих принципы и нормы международного права по охране окружающей среды Устава ООН. Аналогичное положение сложилось и во многих развивающихся странах.

Чтобы избежать ответственности за превышение антропогенных выбросов парниковых газов над возможностями окружающей среды по поглощению и нейтрализации этих выбросов, необходимо было дезавуировать выше приведенный и действующий в международном праве принцип ответственности, что в итоге и было сделано.

Новые обязательства Сторон Конвенции были сформированы и подписаны на ее третьей конференции в Киото в 1997 году в документе под названием Киотский протокол (далее — Протокол). В Протоколе был сформирован новый порядок расчета допустимых объемов выбросов для стран Приложения

1, как определенный процент от уровня 1990 года, и введены механизмы передачи этих прав от одной страны к другой. Одна из главных противоречий Протокола заключается в том, что количественными обязательствами назвали процент от уровня 1990 года, на который снижается базовый уровень выбросов при исчислении допускаемых объёмов выбросов парниковых газов. При этом ограничения на наличие прав на объемы выбросов свыше уровня 1990 года для стран Приложения 1 были фактически аннулированы.

Таким образом, ограничения на выбросы о не превышении уровня 1990 года, предусмотренные в Конвенции для стран Приложения 1, были сняты в обмен на инвестиции в развивающиеся страны, по механизму статьи 12 Киотского протокола. Одновременно Протоколом, как международным соглашением, была нейтрализована ответственность Сторон Протокола по Принципу 2 Декларации ООН (Рио-де-Жанейро 1992г.)[2], в нарушение Устава ООН и норм международного права.

В дальнейшем США отозвали свою подпись под Протоколом, и отказались его ратифицировать, то есть практически отказались платить развивающимся странам за рост своих выбросов. Но тем самым, США, ратифицировав ранее Рамочную конвенцию ООН об изменении климата (РКИК), признали наличие проблемы ограничения антропогенных выбросов парниковых газов, и фактически в настоящее время подпадают под ответственность за нарушение Устава ООН и норм международного права.

К этому времени Российская Федерация так же, как и страны ОЭСР, отчиталась в рамках положений Конвенции об инвентаризации (по отраслям промышленности) антропогенных выбросов и поглощении на своей территории в качестве реализации мер по выполнению обязательств. Но фактически системных национальных мер по регулированию выбросов парниковых газов среди субъектов хозяйственной деятельности на своей территории Россия не ввела.

С 1995 года на территории России в рамках программы по совместному выполнению обязательств Конвенции, в соответствии со статьей 4 РКИК, осуществлялись международные проекты по сокращению выбросов парниковых газов и увеличению их поглощения. Реализация этих относительно небольших проектов осуществлялась за счет зарубежных грантов и основной задачей являлась определение эффективности проектов, выяснение величины удельных затрат на тонну сокращения (поглощения) выбросов, а также отработка процедур оценки и верификации их результатов и порядка передачи этих результатов кредитору. Анализ полученных результатов показал особую экономическую эффективность этих проектов для российских участников.

Положительные результаты совместной деятельности по реализации международных проектов сокращающих антропогенные выбросы и увеличивающих поглощения, осуществленные в рамках Конвенции, в дальнейшем в России сыграли и негативную роль при организации мероприятий по реализации положений Киотского протокола. После его подписания, согласно Постановлению Правительства РФ от 11 февраля 1999 г. № 163, в России начала развиваться информационная компания по ратификации Киотского протокола, как якобы первого международного документа по ограничению и сокращению антропогенных выбросов парниковых газов.

Мониторинг и реализация практически всех международных проектов совместного осуществления по сокращению выбросов парниковых газов, которые осуществлялись в рамках программы совместной деятельности по Конвенции, в России был фактически официально прекращен.

Созданию национальной системы регулирования выбросов парниковых газов в России препятствовала (и препятствует в настоящее время), несогласованность действий целого ряда министерств и ведомств. В начале 2000 года была предпринята попытка привлечь к разработке национальной системы регулирования антропогенных выбросов парниковых газов в России РАО «ЕЭС». В результате в РАО «ЕЭС» был создан Углеродный фонд РАО «ЕЭС», который занялся инвентаризацией выбросов по предприятиям РАО и подготовкой проектов совместного осуществления в рамках статьи 6 Киотского протокола (ПСО), «забыв» о первичной задаче по необходимости создания национальной системы регулирования выбросов парниковых газов[3].

В последующие годы неоднократно предпринимались попытки разработки ряда региональных

и корпоративных программ по регулированию выбросов парниковых газов[4].

В дальнейшем, анализ состояния регулирования выбросов парниковых газов на международном уровне и в России, а также необходимость создания национальной системы регулирования антропогенного воздействия на окружающую среду неоднократно рассматривались на различных совещаниях и заседаниях, с участием представителей законодательной власти.

По итогам одного из таких совещаний было инициировано предложение Правительству РФ о разработке федерального проекта, названного: «Содействие реализации программы стабилизации антропогенных выбросов и увеличения стоков парниковых газов на предприятиях», при содействии российского представительства Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), с участием от Правительства РФ Минэкономразвития России. Предложение было официально согласовано заинтересованными министерствами и ведомствами Правительства РФ и позднее международным рабочим комитетом ПРООН. На разработку соответствующего проекта были подготовлены технические задания, в которых предусматривалась разработка пятнадцати необходимых элементов национальной системы регулирования выбросов парниковых газов в России.

После официального запуска проекта и привлечения в группу по его реализации представителей программы РПОИ и экспертов из РРЭЦ, МБРР и ИГКЭ, его содержание было изменено и в итоге для разработки оставлены всего лишь три элемента.

Однако в дальнейшем по этому проекту, фактически, был реализован только один компонент и то не в полной мере — разработка руководящих документов по подготовке и оценке международных инвестиционных проектов совместного осуществления, направленных на сокращение антропогенных выбросов и увеличение поглощения парниковых газов, в рамках статьи 6 Киотского протокола[5].

На фоне наступившего финансового кризиса в 2008 году и возникших социально-экономических проблем 2014—2016 гг., в связи с введением санкций против Российской Федерации со стороны ЕЭС, США и ряда других стран и, как следствие, дефицита бюджета, сокращения объемов резервного фонда и фонда национального благосостояния, сырьевой ориентированности экономики, все это негативно отражается на экологии и экономике, а также социально-экономическом положении населения.

Литература

1. «Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата». (Заключена в г. Нью-Йорке 09.05.1992) // СПС КонсультантПлюс.

2. «Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата». (Подписан в г. Киото 11.12.1997) // СПС КонсультантПлюс.

References

1. «The framework Convention United Nations on climate change». Done at new York on 09.05.1992) // ATP ConsultantPlus.

2. «Kyoto Protocol to the framework Convention United Nations on climate change». (Signed in Kyoto 11.12.1997) // ATP ConsultantPlus.

---

1 ОЭСР — Организация экономического сотрудничества и развития.

2 Принцип 2 Декларации ООН по окружающей среде (Рио-де-Жанейро, 1992 г.): В соответствии с Уставом ООН и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и развития, и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции.

3 Интересные результаты деятельности «Углеродного фонда РАО «ЕЭС» озвучил на одном из уральских заводов бывший Президент РАО «ЕЭС» А. Чубайс: «Мы продали квот на 500 млн долл. США, но ни одного рубля не получили»...

4 «Программа создания регионального (корпоративного) механизма по стимуляции снижения выбросов парниковых газов на предприятиях и организациях» по заказу ООО «Лортекс Экотехнолоджик», Программа создания механизма по стимуляции снижения выбросов и увеличения стоков парниковых газов на предприятиях и организациях ОАО «ГАЗПРОМ». Программа была официально презентована в ОАО «Газпром» и одобрена для внедрения. Но впоследствии, работы по её внедрению также как и в РАО ЕС ограничились созданием корпоративной системой оценки выбросов парниковых газов и дочернего предприятия по реализации квот в рамках статьи 6 Киотского протокола. В 2002 году был разработан проект под названием: «Программа стабилизации антропогенных выбросов и увеличения стоков ПГ на предприятиях и организациях региона (корпорации)». В это же время по заданию Росгидромета был разработан базовый документ по созданию в России системы мониторинга и контроля за выбросами парниковых газов по субъектам хозяйственной деятельности, а также результатами проектов сокращающих выбросы и увеличивающих поглощения (стоки) парниковых газов под названием: «Порядок централизованного учета документов

о выбросах и стоках парниковых газов и результатов климатических проектов, снижающих антропогенные выбросы или увеличивающих стоки парниковых газов субъектами хозяйственной деятельности, осуществляющими свою деятельность на территории Российской Федерации» (Приказ Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды от 23 марта 2001 г. № 40).

[5] Цели подобных итоговых результатов проекта НОППППУ можно оценить по высказыванию отдельных представителей Минэкономразвития России, курировавшего проект (Всеволод Гаврилов). В одном из выступлений было сказано, что «… риск невыполнения Россией этих обязательств (Киотского протокола) крайне низок, а потому разработка и принятие новых законов, обеспечивающих внедрение дополнительных механизмов сокращения выбросов в кратко или среднесрочной перспективе нецелесообразна. Это может привести к возникновению новых барьеров на пути использования экстенсивных факторов роста российской экономики...». Подобную позицию периодически высказывали и другие представители МЭР России, (О.Б. Плужников) координирующие реализацию Протокола в России. На первый взгляд действительно, зачем изобретать какие-то экономические механизмы, стимулирующие ресурсоэнергосбережение и сокращение антропогенных выбросов? Если есть доходы от таможенных пошлин на ввоз импортных автомобилей, то зачем нужно стимулировать из этих средств производство современных (чистых) автомобилей в России? Если есть доходы от полетов самолетов иностранных авиакомпаний по транссибирским маршрутам, то зачем нужно стимулировать авиапромышленность и производство более экономичных авиадвигателей и авиалайнеров? Если есть доходы от реализации углеводородов и их экспорта, то зачем нужно стимулировать энергосбережение и внедрение возобновляемых источников энергии? Проще увеличить доходы за счет увеличения цен на углеводороды на внутреннем и внешнем рынке и увеличить тарифы в ЖКХ.

УДК 342.95

ББК 67.401.04

О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ, В ОТДАЛЕННОЙ И ТРУДНОДОСТУПНОЙ МЕСТНОСТИ

АЛЬБЕРТ РЕНАТОВИЧ ХАКИМЗЯНОВ,

старший преподаватель кафедры специальных дисциплин

филиала ВИПК МВД России (г. Набережные Челны);

ИГОРЬ МИРЗАШАЕХОВИЧ ШАВАЛИЕВ,

заместитель начальника филиала Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России

(г. Набережные Челны) по учебной и научной работе

E-mail: pysh00@mail.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются актуальные вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции в области безопасности дорожного движения на территории сельских поселений, а также в отдаленной и труднодоступной местности.

Ключевые слова: госавтоинспекция, участковый уполномоченный полиции, безопасность дорожного движения, Правила дорожного движения, административный участок, дорожно-патрульная служба, дорожно-транспортное происшествие.

Abstract. The article considers topical issues of organization of activity of precinct police in the area of road safety in the territory of rural settlements and in remote, difficult terrain.

Keywords: traffic police, the district Commissioner of police, traffic safety, traffic Rules, the administrative section, highway patrol, traffic accident.

Важнейшей целью любого общества и основным показателем состояния безопасности дорожного движения является сокращение количества дорожно-транспортных происшествий.

В последние годы процесс автомобилизации сопровождается резким увеличением количества автотранспорта в Российской Федерации. Только за последние десять лет темп автомобилизации в среднем

составил около 7—10% в год, что является одним из самых высоких показателей в мире. По данным Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России с начала 2016 года количество зарегистрированных механических транспортных средств составляет 53,612 млн единиц[1]. С учетом количества жителей страны на тысячу человек, только за 5 последних лет количество автомобилей увеличилось на 60 единиц и составляет около 360 единиц автотранспорта (до 228,3 автомобиля на 1 000 человек в 2010 году), что существенно оказывает негативное влияние на дорожно-транспортную обстановку.

Несмотря на усилия государственных органов исполнительной власти в решении проблем безопасности дорожного движения, степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий продолжает оставаться на низком уровне, хотя в последние годы наблюдается динамика снижения аварийности. Так, в 2015 году на автодорогах страны зарегистрировано 184 000 дорожно-транспортных происшествий (-8,2% к АППГ), при которых погибло 23 114 (-14,7%), получили ранения 231 197 (-8,6%) человек. Из них на территории сельских поселений произошло 12 723 дорожно-транспортных происшествий, при которых 1 811 погибло, и 14 542 человека получили ранения. Только с начала 2016 года на территории сельских поселений, а также в малых городских поселениях с относительно низкой плотностью населения совершено 1 380 дорожно-транспортных происшествий, при которых177 человек погибли и 1 631 получили ранения[2].

Особенно остро, на наш взгляд, обстоит работа по профилактике детского дорожно-транспортного травматизма. Так, на территории Российской Федерации за последний год с участием несовершеннолетних детей было зарегистрировано 24 797 ДТП (-7,7% к АППГ), при которых погибло 1 028 (-20,6%), получили ранения 26 838 (-7,3%) детей. Несмотря на общую положительную динамику в 2015 году, направленную на снижение количества ДТП с участием несовершеннолетних, детский дорожно-транспортный травматизм на территории сельских поселений и иных поселениях с относительно низкой плотностью населения продолжает оставаться на достаточно высоком уровне. Только за первые 2 месяца 2016 года в административных центрах и иных территориях сельских поселений с участием данной категории лиц произошло 611 ДТП (+8,9% за аналогичный период прошлого года), при котором погибли 82 ребенка (+9,3%) и получили ранения 711 (+13,7%) детей[3].

На современном этапе реформирования органов внутренних дел, которые происходят на фоне координальных изменений в политической, социальной и экономической сферах страны, организация деятельности полиции, направленная на охрану общественного порядка и общественной безопасности, в том числе и на обеспечение безопасности дорожного движения, требует существенного совершенствования правовой базы. В настоящее время предпринимаются попытки совершенствования нормативно-правового регулирования работы современных систем фото- и видеофиксации нарушений ПДД на базе технических средств, работающих в автоматическом режиме. Осуществление контроля за дорожным движением при помощи технических средств, работающих в автоматическом режиме, оказывает существенное содействие по выполнению задач возложенных на полицию. Однако, как показывает практика, наибольший эффект контроля за процессом движения автотранспорта при этом достигается только на магистральных улицах или проспектах крупных населенных пунктов, либо на участках дорог с большой пропускной способностью автотранспорта.

Важная роль в регулировании общественных отношений в данной отрасли административного права принадлежит не только Госавтоинспекции, но другим подразделениям органов внутренних дел, в том числе и участковым уполномоченным полиции. При этом весьма значителен вклад участковых уполномоченных полиции, непосредственно контактирующих с населением, проживающих на административных участках.

Основные направления и организация деятельности участкового уполномоченного, а также его компетенция, определены Наставлением по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, утвержденным приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166[4].

В выполнении поставленных задач по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской

Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства по противодействию преступности, охране общественного порядка, собственности и обеспечению общественной безопасности, участковый уполномоченный полиции, при несении службы на административном участке, обязан принимать участие также и в обеспечении безопасности дорожного движения.

Деятельность участкового уполномоченного полиции самым непосредственным образом связана с особенностями его административного участка. В городах и крупных населенных пунктах территория обслуживания определяется исходя из численности проживающего населения и граждан, состоящих на профилактическом учете, в сельской местности — в границах одного или нескольких объединенных общей территорией сельских населенных пунктов.

В этой связи, учитывая особенности административных участков, значительная роль в реализации функции по обеспечению безопасности дорожного движения возлагается на участковых уполномоченных полиции, тем более в сельских поселениях, а также при обслуживании населенных пунктов, находящихся в значительной удаленности от органа внутренних дел, превышающих сто и более километров. Специфика их работы коренным образом отлична от работы участковых уполномоченных полиции в городских условиях. Являясь по существу единственным должностным лицом органов внутренних дел на обслуживаемой территории, на них возлагается почти весь объем обязанностей по обеспечению безопасности дорожного движения.

Глава 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях содержит ряд составов административных правонарушений, которые могут быть рассмотрены по существу старшим участковым (участковым) уполномоченным полиции. Так, в соответствии с п. 9 ч. 2 ст. 23.3 КоАП РФ старшие участковые уполномоченные полиции, участковые уполномоченные полиции рассматривают дела об административных правонарушениях в области дорожного движения, предусмотренные статьями: 12.1 «Управление транспортным средством не зарегистрированным в установленном порядке, транспортным средством, не прошедшим государственного технического осмотра или технического осмотра», частями 1 и 2 статьи 12.2 «Управление транспортным средством с нарушением правил установки на нем государственных регистрационных знаков», частями 1, 2, 3 статьи 12.3 «Управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов, предусмотренных Правилами дорожного движения», 12.22 «Нарушение правил учебной езды», 12.23 «Нарушение правил перевозки людей», 12.28 «Нарушение правил, установленных для движения транспортных средств в жилых зонах», частями 1 и 2 статьи 12.29 «Нарушение Правил дорожного движения пешеходом или иным лицом, участвующим в процессе дорожного движения, частью 1 статьи 12.30 «Нарушение Правил дорожного движения пешеходом пассажиром транспортного средства или иным участником дорожного движения(за исключением водителя транспортного средства), повлекшее создание помех в движении транспортных средств». Более того, специфика их работы отлична еще и тем, что они наделены правом федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог. В случае выявления (без применения средств измерения и использования специальных навыков) административного правонарушения, предусмотренного статьей 12.34 КоАП РФ, составляется протокол об административном правонарушении[5]. В данном контексте необходимо учитывать и то обстоятельство, что участковый уполномоченный полиции должен владеть не только знаниями Правил дорожного движения, но и организацией дорожного движения в целом на своем участке.

В реализации полномочий, по рассмотрению вышеуказанных категорий дел в области дорожного движения, возникает ряд проблемных вопросов при производстве по делам об административных правонарушениях:

- во первых, при вынесении постановления по делу об административном правонарушении на месте его совершения, участковому уполномоченному полициидля правильной квалифика-

ции совершенного правонарушения необходима информация в оперативном порядке о лице, совершившем правонарушение, на предмет нахождения его или транспортного средства в розыске, либо ранее совершенных им административных правонарушений. Наличие постоянной и устойчивой связи с территориальным органом внутренних дел затруднителен, особенно на территории отдаленных сельских административных поселений или в условиях труднодоступной местности;

- во вторых, при составлении протокола об административном правонарушении в случаях, указанных в части 2 статьи 28.3 КоАП РФ, если рассмотрение дела об административном правонарушении не относится к предметной компетенции участкового уполномоченного полиции, то он обязан передать административный протокол и другие материалы дела для рассмотрения соответствующим должностным лицам органов внутренних дел, которые, в свою очередь, уполномочены принимать решения, либо о передаче дела по подведомственности в суд, в орган или должностному лицу, рассматривающие данную категорию дел. При этом необходимо учесть, что срок передачи не должен превышать трех суток с момента составления административного протокола. Исполнение данных сроков становится затруднительным, особенно при обслуживании административных участков, находящихся в значительной удаленности от административных центров, превышающих сто и более километров, так как процесс передачи административных материалов ведет к отвлечению участкового уполномоченного полиции от его основных функций;
- в третьих, составление и вынесение постановлений или протоколов по делу об административном правонарушении на бумажном носителе в так называемом ручном режиме, не всегда бывает удобно, например, в рамках проведения профилактического обхода административного участка, осуществляемого в пешем порядке. Кроме того, вынесенные постановления и составленные протоколы по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения должны быть своевременно зарегистрированы, т.е. внесены в соответствующую информационную базу данных о правонарушениях. Это ведет, соответственно, к увеличению рабочего времени и снижению, в конечном счете, эффективности в организации деятельности участковых уполномоченных полиции.

Указанные проблемы административной деятельности участковых уполномоченных полиции на территории сельских поселений и в отдаленной труднодоступной местности могут решаться путем использования мобильных аппаратно-программных комплексов, позволяющих обеспечивать организацию автоматизированных рабочих мест пеших и мобильных нарядов служб органов внутренних дел.

Посредством организации удаленного и защищенного доступа к центральным базам данных, система позволяет решать такие задачи как:

- проверку транспортных средств, физических лиц, регистрационных и водительских документов в соответствии с требованиями должностных инструкций, используя доступ в реальном времени к информации, интегрированной в единую сеть территориально-распределенных и специализированных баз данных не только Госавтоинспекции, но Министерства внутренних дел Российской Федерации в целом;
- автоматизированное формирование электронных документов по факту выявленного административного правонарушения, оформляемых сотрудниками ДПС в соответствии с требованиями делопроизводства по факту административного правонарушения (протокол административного нарушения, постановление). Формирование электронных документов осуществляется на основе, выбранной из специализированных баз данных Госавтоинспекции информации о транспортном средстве, лице им управляющем, регистрационных и водительских документах, с минимальным объемом дополнительного ввода данных, относящихся непосредственно к факту административного нарушения;
- печать сформированных электронных документов на бланках протокола административного нарушения и постановления, с использованием компактного печатающего устройства, для дальнейшей выдачи правонарушителю;
- дистанционное сохранение сформированных электронных документов в централизованной базе данных;

Эффективность, в результате применения таких систем участковыми уполномоченными полиции, не вызывает сомнений по ряду причин:

1) участковому уполномоченному полиции обеспечивается постоянный автоматизированный доступ к информационным ресурсам федеральной информационной системы ГИБДД;

2) существенно повышается оперативность сбора, полнота и достоверность информации об административных правонарушениях;

3) повышается производительность работы участкового уполномоченного полиции за счет автоматизации функции проведения проверок и ввода данных при оформлении административного правонарушения.

Безусловно, решение этих проблем на наш взгляд позволят службе участковых уполномоченных полиции, осуществляющих деятельность по обеспечению безопасности дорожного движения на территории сельских поселений и в отдаленной, труднодоступной местности, реализовать административно-процессуальные полномочия при производстве дел об административных правонарушениях, в целях совершенствования организации их деятельности.

Литература

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: утв. Федеральным законом от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ: в ред. Федерального закона от № 456-ФЗ. URL: http://base.garant.ru/ (дата обращения: 30.03.2016).

2. Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» // URL: http://base.garant.ru/ (дата обращения: 30.03.2016).

3. Приказ МВД России от 30 марта 2015 г. № 380 «Об утверждении административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог» URL: http://base.garant.ru/ (дата обращения: 28.03.2016).

4. Официальный сайт ГУОБДД МВД России. URL: http://www.gibdd.ru/ (дата обращения: 25.03.2016).

References

1. The code of the Russian Federation on administrative violations: approved. Federal law of 30 December 2001 No. 195-FZ: as amended by Federal law No. 456-FL. URL: http://base.garant.ru/ (accessed: 30.03.2016).

2. Order of the Ministry of internal Affairs of Russia from December, 31st, 2012 № 1166 «organization of activity of precinct police commissioners» // URL: http://base.garant.ru/ (accessed: 30.03.2016).

3. Order of the Ministry of internal Affairs of Russia from 30 марта 2015 No. 380 «On approval of administrative regulations of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation of execution of the state function on implementation of Federal state supervision in the field of road safety in terms of compliance with the requirements of the legislation of the Russian Federation on road safety, rules, standards, technical regulations and other requirements of normative documents in the sphere of ensuring road traffic safety during the construction, reconstruction, repair and exploitation of motor roads» URL: http://base.garant.ru/ (accessed: 28.03.2016).

4. Official website of GWADD the Ministry of internal Affairs of Russia. URL: http://www.gibdd.ru/ (accessed: 25.03.2016).

---

[1] Статистические данные, официальный сайт ГУОБДД МВД России: [http: // www. gibdd.ru.

[2] Статистические данные, официальный сайт ГУОБДД МВД России: [http: // www. gibdd.ru.

[3] Статистические данные, официальный сайт ГУОБДД МВД России: [http: // www. gibdd.ru.

[4] Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» // URL: http://base.garant.ru/ (дата обращения: 30.03.2016).

[5] Приказ МВД России от 30марта 2015 г. № 380 «Об утверждении административного регламента Министерства внутренних дел российской Федерации исплнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог» // Информационно — правовая система Гарант. http://base.garant.ru.

УДК 342.922
ББК 67.401

К ВОПРОСУ О ЦЕЛЯХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ

СЕРГЕЙ ГЕННАДЬЕВИЧ ЧЕРНЯЕВ,
адъюнкт Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: 36rusergey@mail.ru
Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс
Научный руководитель: кандидат юридических наук ***А.В. Зубач***
Рецензент: кандидат юридических наук ***В.В. Покозий***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Проведен анализ мнений ученых советского периода и нового времени относительно целей административных наказаний и определены наиболее важные из них.

Ключевые слова: административно-правовые санкции, административное наказание, административный штраф.

Abstract. In this article the Author analyzes the views of scientists of the Soviet period and modern, concerning the purposes of administrative punishments and the most important of them.

Keywords: administrative and legal sanctions, administrative punishment, administrative penalty.

Проблемы административной ответственности, административных наказаний не теряют своей актуальности и значимости для личности, общества и государства. Это связано не только с большой распространенностью административных правонарушений, но и отсутствием должной эффективности применяемых санкций, в том числе самого распространенного из них — административного штрафа. Так в России нет достоверных данных о реальном количестве совершенных административных правонарушений. По утверждению Л.И. Поспеловой этот показатель превышает отметку в 100 млн деяний в год[1]. При этом по данным А.М. Дерюга к административной ответственности ежегодно привлекается около 60 млн человек[2]. На этом фоне достаточно серьезной проблемой стала исполняемость налагаемых административных наказаний. Так по данным Судебного Департамента Верховного Суда РФ по судебным актам сумма наложенного административного штрафа в 2010 г. составила 32,8 млрд рублей, а исполнено же штрафов на сумму 2,6 млрд руб., что составляет примерно 5% от суммы наложенных штрафов. В 2011 г. сумма наложенных штрафов составила примерно 22,4 млрд руб., а реализовано всего 12%[3]. В 2013 г. по словам Председателя Верховного Суда РФ В. Лебедева остался неуплаченным 21 млрд руб. административных штрафов, что составляет 86% от общей суммы штрафов, наложенных судами.

Приведенный анализ свидетельствует о существовании серьезных проблем в административно — принудительной политике государства. В их разрешении заметное место занимает как правильное определение целей наказания, так и реальное их воплощение в жизнь.

Федеральный законодатель в статье 3.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в качестве таковых определил «предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами».

В науке административного права цели наказаний рассматриваются значительно шире. Все имеющиеся исследования по данной проблеме за последнее 50 лет истории российской юридической науки можно условно разделить на два больших периода. Первый охватывается отрезком времени развития юридической науки в советский этап развития рос-

сийской истории. Ко второму периоду относятся труды ученых новейшего времени.

Мнения юристов советской эпохи по исследуемой проблеме можно было бы разделить на 3 группы. К первой группе можно отнести взгляды таких ученых как М.А. Ефимов, Б.С. Никифоров, которые считали целью наказания кару. Они утверждали, что исправление и перевоспитание нельзя рассматривать в качестве самостоятельных целей наказания.

Другие исследователи, в том числе А.А. Герцензон, А.А. Пионтковский и М.Д. Шаргородский придерживались противоположной точки зрения, считая, что кара не может быть целью наказания. Наиболее ярко эта позиция была отражена в работах М.Д. Шаргородского[4]. В частности он писал: «Целью (конечной целью) наказания является только исключительно предупреждение преступлений (общее и специальное)»[5].

Но, на наш взгляд, более убедительна позиция третьей группы ученых, ярким представителем которой являлся И.И. Карпец. По его утверждению целями наказания являются: а) предупреждение; б) исправление; в) перевоспитание; г) кара[6]. Сопоставление данного умозаключения с выводами приведенных выше исследователей показывает, что оно охватывает в целом их позиции по целям наказания. При этом он подчеркивал, что «всякая попытка перенести перспективы будущего на сегодняшний день, игнорируя социальные условия и возможности, уровень экономического развития общества, общественного и индивидуального сознания людей, не имеет перспективы». Данный вывод, сделанный почти 40 лет назад, является актуальным и для нынешних законодателей и правоприменителей. Не менее ценным и значимым является подтверждение им известной истины о том, что эффективность воздействия санкций на общественное сознание достигается, в том числе и обеспечением неотвратимости наказания. Ведь еще в 18 веке французский правовед и философ Ш.Л. Монтескье писал: «Вникните в причины всякой преступности и вы увидите, что она проистекает от безнаказанности преступлений, а не от слабости наказаний»[7].

Размышляя на тему о воспитательной цели наказания, он подчеркивал факт того, что наказание как социальный институт «не может не преследовать цели воспитания, ибо руководство всеми процессами в обществе осуществляется путем сочетания убеждения и принуждения при ведущей роли убеждения».

Кроме того, И.И. Карпец рассматривал наказание и как возмездие за совершенное правонарушение: «Наказание назначается не только для того, чтобы конкретный преступник (и другие) не совершал преступлений, но и за то, что он совершил. И вот в этом «за то» заложено воздаяние». Данная теория находит свое отражение и в работах современных авторов. Так например А.Н. Павлухин пишет, что наказание — это кара и возмездие за совершенное преступление[8].

Ответы на вопрос о целях административного наказания и определении условий, при которых возможно достижение этих целей, частично были приведены в работе профессора И.И. Веремеенко «Административно — правовые санкции», которая актуальна и в настоящее время. Так он пишет, что к целям административно — правовых санкций можно отнести: а) кару; б) исправление и перевоспитание лиц, совершивших правонарушение; в) предупреждение совершения новых проступков и преступлений как лицом, подвергнутым наказанию, так и иными лицами[9]. На этом основании он делает вывод о том, что «административные наказания преследуют три непосредственные цели: общепревентивную, частнопревентивную и воспитательную»[10].

Таким образом, проведенный анализ показывает, что выводы И.И. Веремеенко о целях наказания за совершение административных проступков, как представителя науки административного права, совпадают с мнением определенной части специалистов в области уголовного права по данной проблеме по большинству позиций (И.И. Карпец и др.). Нам представляется, что это вполне совместимо, поскольку речь идет в целом об антиобщественных противоправных деяниях, отличающихся друг от друга степенью общественной опасности, результатами причиненного общественным отношениям ущерба или вреда. При этом следует отметить, что в настоящее время, по новому КоАП РФ, разница по многим составам административных правонарушений и уголовно-наказуемых деяний носит весь-

ма условный характер, сводясь к второстепенным признакам. Например, «мелкое хищение» (ст. 7.27 КоАП РФ) и «кража» по УК РФ. В связи с изложенным весьма важным является комплексное исследование не только целей наказания с учетом особенностей государственного и общественного развития, но и условий, способствующих как совершению правонарушений, так и повышению эффективности наказаний.

В настоящее же время есть все основания утверждать, что система административных наказаний стала предметом доктринального исследования. Среди работ, которые, с одной стороны, подвергли данный институт системному анализу, а с другой, показали бы большой клубок имеющихся спорных проблем в исследуемой области хотелось бы выделить докторские диссертации И.В. Максимова «Административные наказания в системе мер административного принуждения. (концептуальные проблемы)» (Саратов, 2004 г.), А.С. Дугенца «Административная ответственность в российском праве» (М., 2005 г., ВНИИ МВД РФ). В целом же за 10 последних лет по различным аспектам административной ответственности написано более 20 работ.

Относительно целей административных наказаний представляет несомненный теоретический и практический интерес суждения и умозаключения И.В. Максимова. В отличие от ученых предшествующих поколений, он кару считает не целью наказания, а ее сутью. При этом допускает, что «кара может выступать в качестве цели, но самого наказания как материально — правового явления, а скорее — административного преследования как деятельности, по большей части осуществляемой государством и преследующей такую цель как намеренный итог указанного преследования»[11]. Нам представляется, что такой подход ужесточает требования к законодателю по определению им видов и количества наказаний, способных эффективно влиять на получение позитивных результатов с точки зрения улучшения общественного порядка в стране. С другой стороны, объективный результат от признания кары и как сути наказания и как его цели направлено на повышение действенности наказания. Думается, что выводы ученого по определению кары как цели наказания обостряет восприятия исключительной значимости данного явления.

Таким образом, проведенные в статье исследования позволяют сделать ряд обобщающих выводов.

Количество административных правонарушений в России остается высоким и при сохранении нынешней политики государства на увеличение их составов в КоАП РФ вряд ли стоит ожидать снижения таких противоправных деяний. При этом остается низкой эффективность, результативность применяемых наказаний, прежде всего самого распространенного из видов наказаний — административного штрафа. Как следствие не реализуется один из основополагающих принципов борьбы с правонарушениями — неотвратимость и действенность наказания. Решению данной проблемы, на наш взгляд, способно повлиять правильное установление и реализация целей наказания. К целям же наказания, следуя обобщенному выводу многих известных российских ученых разных поколений и положений действующего законодательства, мы относим: а) частное и общее предупреждение административных правонарушений; б) воспитание законопослушных граждан при «хороших» законах; кару, как отрицательное отношение общества и государства и возмездие за совершенное противоправное деяние.

Мы считаем, что проблемы реализации целей наказаний нуждаются в постоянных научных исследованиях и на этой основе совершенствования как законодательной, так и правоприменительной практики.

Литература

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 15.02.2016, с изм. от 17 февраля 2016).

2. *Агапов А.Б.* Административная ответственность: Учебник. М.: Статут, 2000. 218 с.

3. *Веремеенко И.И.* Административно-правовые санкции. М.: Юрид. лит., 1975. 192 с.

4. *Гараев А.А.* Анализ взыскиваемости административных штрафов // Административное право и процесс. 2013. № 2. 45 с.

5. *Дерюга А.Н.* Актуальные вопросы развития науки административной деликтоло-

гии: Дис. … канд. юрид. наук. Хабаровск, 2002. 479 с.

6. *Дугенец А.С.* Административно-юрисдикционный процесс: Монография. М.: ВНИИ МВД РФ, 2003. 274 с.

7. *Дугенец А.С.* Административная ответственность в российском праве: Дисс. …докт. юрид. наук. М., 2005. 91 с.

8. *Максимов И.В.* Административные наказания в системе мер административного принуждения (концептуальные проблемы): Дисс. … докт. юрид. наук. Саратов, 2002.

9. *Павлухин А.Н.* О целях наказания в российском уголовном праве // Закон и право, 2005. № 4. 29 с.

10. *Поспелова Л.И.* Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: Дис. … канд. юрид. наук. М.: ВНИИ МВД РФ, 2001. 147 с.

11. *Петров В.* Не разрушить позитив // Российская газета. 12 февраля 2014 г.

12. *Шаргородский М.Д.* Наказание по советскому уголовному праву. М., 1958; Наказание: его цели и эффективность, М., 1973. 160 с.

13. *Шаргородский М.Д.* Курс советского уголовного права. Часть общая. Л., 1970. Т. 2. 672 с.

14. *Карпец И.И.* Наказание: Социально-правовые и криминологические проблемы. М.: Юрид. лит., 1973. 287 с.

References

1. The Russian code of administrative offences of 30 December 2001 No. 195-FZ (as amended on 15.02.2016, Rev. from 17.02.2016).

2. *Agapov A.B.* Administrative responsibility: Textbook. M: The Statute, 2000. 218 C.

3. *Veremeenko I.I.* the legal and Administrative sanctions. M.: Yurid. lit., 1975. 192 c.

4. *Garaev A.A.* Analysis of vzyskivaemosti administrative fines // Administrative law and process. 2013. No. 2. 45 C.

5. *Sackcloth A.N.* Topical issues of development of science of administrative for delictology: Dis. kand. the faculty of law. Sciences. Khabarovsk, 2002. 479 p.

6. *Dugenets A.S.* Administrative-jurisdictional process: Monograph. M.: VNII MVD RF, 2003. 274 p.

7. *Dugenets A.S.* Administrative responsibility in Russian law: thesis of. ...doctor. the faculty of law. Sciences. M., 2005. 91 C.

8. *Maksimov I.V.* Administrative penalties in the system of administrative coercive measures (conceptual problems)]. ... doctor. the faculty of law. Sciences. Saratov, 2002.

9. *Pavlukhin A.N.* About the purpose of punishment in the Russian criminal law // Law and right.,2005. No. 4. 29 S.

10. *Pospelova L.I.* Problems of codification of administrative and tort legislation: Dis. kand. the faculty of law. Sciences. M.: VNII MVD RF, 2001. 147 C.

11. *Petrov V.* Not to destroy the positive // the Russian newspaper. February 12, 2014.

12. *Shargorodsky M.D.* Nakazanie on Soviet criminal law. M., 1958; Punishment: its purpose and effectiveness, Moscow, 1973. 160 p.

13. *Shargorodsky M.D.* the Course of the Soviet criminal law. The portion of the total. L., 1970. Vol. 2. 672.

14. *Karpets I.I.* Punishment: Socio-legal and criminological problems. M.: Yurid. lit., 1973. 287 p.

---

[1] *Поспелова Л.И.* Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: Дис. … канд. юрид. наук. М.: ВНИИ МВД РФ, 2001. С. 20.

[2] *Дерюга А.Н.* Актуальные вопросы развития науки административной деликтологии: Дис. … канд. юрид. наук. Хабаровск, 2002. С. 3.

[3] *Петров В.* Не разрушить позитив // Российская газета. 2014 г. 12 февраля.; Гараев А.А. Анализ взыскиваемости административных штрафов // Административное право и процесс. 2013. №2. С. 9.

[4] *Шаргородский М.Д.* Наказание по советскому уголовному праву. М., 1958; Наказание: его цели и эффективность, М., 1973.

[5] *Шаргородский М.Д.* Курс советского уголовного права. Часть общая. Л., 1970. Т. 2. С. 201.

[6] *Карпец И.И.* Наказание: Социально – правовые и криминологические проблемы. М.: Юрид. лит., 1973. С. 147.

[7] *Монтескье Ш.Л.* Избранные произведения. М., 1955. С. 235.

[8] *Павлухин А.Н.* О целях наказания в российском уголовном праве // Закон и право.,2005. № 4.

[9] *Веремеенко И.И.* Указ. соч., С. 170—171.

[10] Там же, С. 171.

[11] *Максимов И.В.* Указ. соч., С. 220.

УДК 342.951
ББК 67.301

К ВОПРОСУ ОБ ОСНОВАХ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЕВГЕНИЯ ВИТАЛЬЕВНА ШУБИНА,
адъюнкт Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя по кафедре административного права
E-mail: evgeniya-zelenova@yandex.ru;
ВЛАДИСЛАВ ИГОРЕВИЧ КОВШЕВАЦКИЙ,
преподаватель кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук
E-mail: kovshevatsky@yandex.ru
Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс
Научный руководитель: кандидат юридических наук, профессор ***С.Н. Бочаров***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Описывается законодательная основа профилактических мер в Российской Федерации. Приводятся примеры профилактической деятельности. Обращается внимание на пробелы в законодательстве, связанные с реализацией профилактики преступлений и административных правонарушений подразделениями полиции. Предлагаются пути решения проблем, связанных с осуществлением профилактических мероприятий.

Ключевые слова. Административное принуждение, меры административного принуждения, меры профилактики преступлений и административных правонарушений, административный надзор, правоохранительная деятельность, исполнительная власть, государственное управление, административно-правовые отношения, государственно-властные полномочия, правонарушение.

Abstract. The article describes the legal framework of preventive measures in the Russian Federation. Examples of prevention activities. Attention is drawn to gaps in the legislation related to the implementation of the prevention of crimes and administrative offenses police departments. The ways of solving the problems associated with the implementation of preventive measures.

Keywords. Administrative enforcement, administrative enforcement measures, measures of prevention of crimes and administrative offenses, administrative supervision, law enforcement, executive, public administration, administrative law relations, public authority, an offense.

На сегодняшний день приоритетным направлением в деятельности подразделений Министерства внутренних дел Российской Федерации является профилактика правонарушений. Президент России В.В. Путин в своих многочисленных выступлениях не раз делал акцент на предупреждение совершения преступлений и административных правонарушений до начала их совершения, на создание условий, при которых будет отсутствовать возможность совершения противоправных деяний, а при их совершении — на создание необходимых условий для исправления лиц, допустивших нарушение законодательства страны, а также на создание государственной системы профилактики правонарушений.

Профилактическая деятельность правоохранительных органов регламентируется значительным числом нормативно-правовых актов, имеющих различную юридическую силу. Присутствующие в указанных документах разночтения, пробелы, неконкретные формулировки, допускающие расши-

рительное толкование нормативных положений и неограниченное усмотрение правоприменителей, вызывают у последних серьезные сложности.

В статье второй Федерального Закона «О полиции» раскрывая основные направления деятельности полиции законодатель указывает на предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, при этом не раскрывая исчерпывающего перечня предупредительных мер, с помощью которых сотрудники полиции могли эффективно осуществлять меры профилактической направленности, временных, территориальных, содержательных и иных границ такой деятельности, в чем выражаются параметры ее результатов, кто и в какой степени является ее субъектами и объектами, какова роль каждого из указанных субъектов, законодательством федерального уровня не определено.

Лишь в статье 12 вышеуказанного закона говорится об обязанностях полиции выявлять причины преступлений и административных правонарушений и условий, способствующих их совершению; принимать в пределах своих полномочий меры по их устранению; выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление, и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу; участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; пропагандировать правовые знания.

Кроме того, в данной статье наряду с иными направлениями предупредительной деятельности полиции указаны также методы и способы ее осуществления. Например, такие, как: предупреждение дорожно-транспортных происшествий посредством осуществления государственного контроля и надзора; предупреждение преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ, путем выдачи соответствующих лицензий и разрешений; предупреждение преступлений против собственности, осуществляя ее охрану на основе договоров и др. Методы и способы предупреждения и профилактики правонарушений нашли свою дополнительную конкретизацию в ст. 13 Закона «О полиции», посвященной правам полиции.

Следует заметить, что предписания указанного Закона, регулирующие деятельность полиции в сфере предупреждения правонарушений, сформулированы как бланкетные, отсылающие к нормам, закрепленным в других источниках права. При этом категория «профилактика» кроме выше названной статьи 12, содержащей обязанности сотрудников полиции, упоминается еще и в п. 16 ч. 3 ст. 17 (формирование и ведение банков данных о гражданах).

Из сказанного следует, что, определив таким образом виды профилактической деятельности полиции, законодатель посвятил детальному нормативному регулированию профилактики совершения преступлений и административных правонарушений иные правовые источники[1], преимущественно ведомственного уровня в форме Инструкций, Положений и Уставов, утвержденных приказами МВД России.

Тем не менее, несмотря на отсутствие в Федеральном законе «О полиции» четкого перечня направлений и мер профилактики, подлежащих применению сотрудниками полиции, оценочных параметров ответственности субъектов профилактики, осуществляющих данную деятельность, все же следует признать, что профилактические мероприятия играют важную роль в механизме полицейской правоохраны. Ежедневно полицейские различных подразделений осуществляют значительное число разнообразных предупредительных мероприятий в организационных формах и в виде материально-технических действий по всем основным направлениям своей деятельности, используя для этого письменные, вербальные и конклюдентные варианты, как в комплексе, так и по отдельности[2]. Однако, как свидетельствует проведенный анализ, нормативное обеспечение реализации профилактического воздействия не принудительного характера, как правило, присуще лишь для представителей отдельных подразделений полиции, для которых осуществление подобного воздействия является служебной обязанностью — это подразделения: государственной автомобильной инспекции, участковых уполномоченных полиции, по делам несовершеннолетних, лицензионно-разрешительной работы и контроля за частной детективной и частной охранной деятельностью, вневедомственной охраны.

В этой связи Правительством Российской Федерации внесен на рассмотрение проект Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», ко-

торый одобрен в первом чтении. В законопроекте дана характеристика основным используемым юридическим категориям, указаны правовая основа, основные задачи и принципы профилактики правонарушений, основные направления деятельности субъектов профилактики правонарушений и пути их реализации, а также их полномочия.

Но следует отметить, что проект данного закона должен корреспондироваться с ФЗ «О полиции», так как в последнем не прописаны детали реализации профилактики, а также ее учета.

В качестве примера приведем такую предупредительную меру, как административный надзор. В соответствии с ФЗ от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» административный надзор подразумевает осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им установленных обязанностей. Целью применения данной меры является предупреждение совершения лицами, освобожденными из мест лишения свободы преступлений и других правонарушений, оказания на них профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов.

В данном случае речь идет о принудительных мерах предупредительного характера, заключающихся в недопущении поднадзорным лицом повторного совершения преступлений и административных правонарушений. Не следует забывать, что государство должно осуществлять не только предупредительный контроль за данной категорией лиц, но и создавать такие условия, при которых вышеуказанным лицам не представлялось бы возможным повторное совершение преступлений и административных правонарушений. В этой связи необходимо создание программы ресоциализации лиц, освободившихся из мест лишения свободы. Данная программа позволила бы конкретными мерами оказать содействие поднадзорным лицам, и, тем самым помочь им встать на путь исправления, не допускать повторного совершения противоправных деяний.

К таковым мерам возможно отнести:

- определение конкретных предприятий, которые могли бы резервировать рабочие места, для лиц, освободившихся из мест лишения свободы;
- предоставление первичных небольших банковских ссуд;
- бесплатное оказание юридической помощи на восстановление незаконно утраченного жилья и т.д.

Таким образом, путем реализации вышеуказанной программы будут достигнуты цели проведения профилактических мероприятий, а также предупреждение совершение лицами, освобожденными из мест лишения свободы новых преступлений и административных правонарушений.

Литература

1. Административное право Российской Федерации: курс лекций / под редакцией кандидата юридических наук, профессора С.Н. Бочарова. Часть 2. М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2015.

2. Государственная служба в органах внутренних дел: курс лекций / под ред. канд. юрид. наук, проф. С.Н. Бочарова. Ч. 2. М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2014.

3. *Жалсанов Б.Ц.* Международные правовые принципы применения специальных средств полицией России. Закон и право. 2015. № 9. С. 140—141.

4. *Климкина Е.В.* К вопросу о понятии и особенностях дисциплинарной ответственности в административном праве Правовая идея. 2013. № 5 (5).

5. *Шурухнова Д.Н.* Особенности мер государственного принуждения, реализуемых в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства. В сборнике: Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика 2013. С. 173—181.

References

1. Administrative law of the Russian Federation: the course of lectures / under the editorship of candidate of legal Sciences, Professor S. N. Bocharov. Part 2. M.: Moscow University of the MIA of Russia named after V. J. Kikot, 2015.

2. Public service in bodies of internal Affairs: a course of lectures / under the editorship of Cand. the faculty of law. PhD, Professor S.N. Bocharov. Part 2.

M.: Moscow University of the MIA of Russia named after V.J. Kikot, 2014.

3. *Galsanov B.C.* the International legal principles of application of special means by the police of Russia. The law and the law. 2015. No. 9. S. 140—141.

4. *Klimkina E.V.* To the question about the concept and peculiarities of disciplinary responsibility in administrative law and Legal idea. 2013. No. 5 (5).

5. *Shurunova D.N.* Features of state coercion implemented in respect of foreign citizens and individuals without citizenship. In the collection: Administrative and legal regulation of law enforcement: theory and practice 2013. P. 173—181.

---

[1] См., например, Федеральный закон от 24июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».Собрание законодательства РФ, 28.06.1999, № 26, ст. 3177.

[2] Подобные мероприятия могут выражаться в качестве призывов, отчетов, рекомендаций, предложении выбора варианта поведения, приведения примеров, информирования, оценки поведения, высказанного мнения, общественного суждения и пр.

УДК 342.951

ББК 67.401.133

ПРИМЕНЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ САНКЦИЙ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

ДИАНА НИКОЛАЕВНА ШУРУХНОВА,

профессор кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

E-mail: diana_shu@inbox.ru;

ЕЛЕНА ОЛЕГОВНА БОНДАРЬ,

доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

E-mail: bondar_elena@mail.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

Рецензент: доктор юридических наук ***С.А. Сойников***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Применение административной ответственности рассматривается как эффективный механизм в борьбе с коррупцией. Представлена система административных правонарушений, которые могут быть отнесены к коррупционным. Указывается на необходимость предусмотреть в качестве меры наказания за совершение коррупционных правонарушений дисквалификацию. Подчеркивается, что административная ответственность юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений является новым и чрезвычайно важным направлением антикоррупционной работы.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, административная ответственность, дисквалификация, незаконное вознаграждение от имени юридического лица.

Abstract. In applying administrative responsibility is considered as an effective mechanism in the fight against corruption. The system of administrative offences, which can be attributed to corrupt. Identified the need to include as a punishment for corruption offences disqualification. It is emphasized that the administrative liability of legal persons for corruption offences is a new and extremely important area of anti-corruption work.

Keywords: corruption, fighting corruption, administrative responsibility, disqualification, illegal remuneration on behalf of a legal entity.

В современном мире коррупция представляет собой реальную угрозу для стабильности и безопасности общества, способную подорвать демократические институты и ценности, нанести ущерб устойчивому развитию и правопорядку.

Следует подчеркнуть, говоря о сегодняшних проблемах противодействия коррупции, что в настоящее время различные органы государственной власти, совместно с институтами гражданского общества проделали большую работу по формированию правовых механизмов противодействия коррупции. Так, принят и действует Федеральный закон «О противодействии коррупции»[1], реализуются мероприятия в рамках Национального плана противодействия коррупции[2].

В органах государственной власти и управления, как на федеральном, так и на региональном уровне принимаются различные нормативные правовые акты, предписания которых направлены на противодействие коррупции, реализуются различные антикоррупционные институты[3].

25 ноября 2015 г., в Генеральной прокуратуре Российской Федерации под председательством Генерального прокурора Российской Федерации Юрия Чайки состоялось Координационное совещание руководителей правоохранительных органов Российской Федерации, на котором обсуждались вопросы состояния и организации работы правоохранительных органов Российской Федерации по выполнению мероприятий Национального плана противодействия коррупции на 2014—2015 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226. На совещании было отмечено, что в 2014—2015 гг. основные усилия правоохранительных органов по борьбе с коррупцией были сосредоточены на выявлении правонарушений в наиболее подверженных коррупции сферах: управления государственным имуществом, земельных правоотношений, разрешительных процедур, при проведении государственных закупок, контрольно-ревизионной и правоохранительной деятельности.

За 2014 г. правоохранительными органами выявлено свыше 32,2 тыс. преступлений коррупционной направленности. В первом полугодии 2015 года зарегистрировано более 20,3 тыс. таких преступлений. Отмечается изменение структуры коррупционной преступности, смещены акценты на борьбу с наиболее значимыми и опасными деяниями. Благодаря слаженной работе уполномоченных органов в первом полугодии 2015 года выявлено больше фактов взяточничества, особенно совершенных организованными группами, в крупном и особо крупном размерах, возросли суммы выявленных взяток.

Существенно возросла эффективность работы прокуроров по возмещению причиненного коррупционными правонарушениями материального ущерба (в 2014 году сумма предъявленных исковых требований увеличилась в 2,7 раза, в первом полугодии 2015 года — на 58,1%). Вместе с тем принятые меры нельзя назвать исчерпывающими, поскольку уровень коррупционной преступности в России продолжает оставаться высоким, а возникающие в практической деятельности проблемы требуют корректировки работы правоохранительных органов[4].

Деятельность по противодействию коррупции организуется как на федеральном, так и на региональной уровнях. В целях обеспечения единой государственной политики в сфере противодействия коррупции указом Президента РФ[5] утверждены Типовое положение о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, Типовое положение о подразделении федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также Типовое положение об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

В основе большинства публично-правовых споров лежат коррупционные правонарушения должностных лиц органов власти и управления. Коррупционные правонарушения нарушают конституционные права граждан в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения, подрывают правовую основу государственной и муниципальной службы, а также создают угрозу общественной и национальной безопасности. Кроме того, коррупционные правонарушения снижают уровень добросовестной конкуренции, а также качество предоставляемых услуг как публично-правового, так и частноправового характера.

Административно-деликтное законодательство является эффективным механизмом противодей-

ствия коррупции. В КоАП РФ содержится ряд статей, устанавливающих административную ответственность за нарушения в указанной сфере.

В соответствии со ст. 5.39 и 5.59 КоАП РФ, должностные лица могут быть привлечены к административной ответственности за непредставление информации гражданину и (или) организации или за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан.

КоАП РФ относит к административным правонарушениям, которые могут быть причислены к коррупционным, составы, предусмотренные: ст. 5.16 (подкуп избирателей, участников референдума), ст. 5.17 (непредставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведении выборов, референдума или иную выборную должность), ст. 5.18 (незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума), ст. 5.19 (использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума), ст. 5.20 (незаконное финансирование избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, кампании референдума, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанные с проведением выборов, референдума выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам), ст. 5.21 (несвоевременное перечисление средств избирательным кампаниям, комиссиям референдума, кандидатам, избирательным объединениям, инициативным группам по проведению референдума, иным группам участников референдума), ст. 19.28 (незаконное вознаграждение от имени юридического лица), а также и нормативными правовыми актами субъектов РФ, устанавливающими административную ответственность за коррупционные правонарушения.

Ряд ученых к числу коррупционных правонарушений также относит, составы, предусмотренные ст. 14.9 (ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления), ст. 14.35 (нарушение законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности), ст. 15.14 (нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов), ст. 15.21 (использование служебной информации на рынке ценных бумаг)[6].

Отнесение вышеперечисленных составов административных правонарушений к числу коррупционных является весьма условным. Предлагает, в этой связи, по примеру некоторых государств — участников СНГ, выделить в КоАП РФ отдельную главу, посвященную административным коррупционным правонарушениям[7].

Для усиления консолидированного воздействия на различные формы проявления коррупции в органах власти и управления необходимо использовать весь арсенал уже имеющихся административных санкций, которые могут быть применены за административные правонарушения коррупционной направленности. Дисквалификация государственного и муниципального служащего является эффективным способом превенции административных правонарушений, т.к. он исключает субъекта (государственного и муниципального служащего) из определенной сферы общественных отношений и лишает его фактической и юридической возможности совершить аналогичное правонарушение[8].

Применение дисциплинарной ответственности к государственным и муниципальным служащим за возникновение конфликта интересов не всегда может решить те задачи, которые должны решать применяемые санкции. Так, например, расторжение с государственным служащим служебного контракта по инициативе представителя нанимателя. Применение же дисквалификации соответствует целям административного законодательства и обеспечивает применение меры административной ответственности, адекватной совершенному правонарушению и личности правонарушителя гражданина, осуществляющего управление процессами, имеющими значение для общества[9].

Сфера административной ответственности юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений является новым и чрезвычайно важным направлением антикоррупционной работы.

Статья 19.28 КоАП РФ устанавливает административную ответственность юридических лиц за незаконное вознаграждение от имени юридическо-

го лица. Согласно положениям статьи 26 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции каждое государство-участник принимает такие меры, какие, с учетом его правовых принципов, могут потребоваться для установления ответственности юридических лиц за участие в преступлениях, признанных таковыми в соответствии с данной Конвенцией.

Реализацией названных норм явилось введение института административной ответственности юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений.

Административная ответственность юридических лиц за коррупцию была введена в КоАП РФ Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции».

Статья 19.28 КоАП РФ предусматривает ответственность за незаконные передачу, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица должностному лицу либо лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранному должностному лицу или должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное оказание ему услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав за совершение в его интересах действия (бездействия), связанного с занимаемым ими служебным положением. В дальнейшем объективная сторона данного правонарушения была расширена двумя квалифицирующими признаками — крупный и особо крупный размеры совершенных действий.

Эффективное осуществление деятельности по противодействию коррупции возможно только с использование разноплановых правовых механизмов, направленных на совершенствование нормативной базы и правоприменительной деятельности правоохранительных органов в указанной сфере.

Важная роль в борьбе с коррупцей принадлежит межведомственному взаимодействию правоохранительных органов, которые нуждаются в дальнейшем совершенствование.

Литература

1. *Василенко Г.Н.* Административно-правовой субинститут антикоррупционного декларирования// Административное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 502—505.

2. *Илий С.К.* Административные правонарушения коррупционной направленности // Административное и муниципальное право, 2015, № 5. С. 460—468.

3. Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях/ Под общей редакцией Э.Г. Липатова и С.Е. Чаннова // Система ГАРАНТ, 2007.

4. *Липинский Д.А.* Проблемы юридической ответственности. СПб., 2003. С. 274.

References

1. *Vasilenko G.N.* Administrative and legal subinstitute anti-corruption Declaration// Administrative and municipal law. 2015. No. 5. P. 502—505.

2. *Eli S.K.* Administrative corruption offences // Administrative and municipal law, 2015, No. 5. С. 460—468.

3. A comment to the Code about administrative offenses/ Under the General editorship of E.G. Lipatov and S.E. Cannova // System GARANT, 2007.

4. *Lipinski D.A.* legal responsibility. St. Petersburg, 2003. S. 274.

---

[1] Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О противодействии коррупции».

[2] Указ Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 (ред. от 15.07.2015) «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы».

[3] Например: *Василенко Г.Н.* Административно-правовой субинститут антикоррупционного декларирования // Административное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 502—505.

[4] http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-972030/

[5] Указ Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции».

[6] *Илий С.К.* Административные правонарушения коррупционной направленности // Административное и муниципальное право, 2015, № 5. С. 460—468.

[7] *Илий С.К.* Административные правонарушения коррупционной направленности // Административное и муниципальное право, 2015, № 5. С. 460—468.

[8] См.: *Липинский Д.А.* Проблемы юридической ответственности. СПб., 2003. С. 274.

[9] См.: Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях/ Под общей редакцией Э.Г. Липатова и С.Е. Чаннова // Система ГАРАНТ, 2007.

УДК 342.951
ББК 67.401.031.2

РАЗНОВИДНОСТИ СОСТОЯНИЯ ОПЬЯНЕНИЯ И ИХ ОСОБЕННОСТИ (НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)

АЛЕКСАНДР ЮРЬЕВИЧ ЯКИМОВ,
профессор кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ
E-mail: mosu-apiadovd@mail.ru
Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс
Рецензент: доктор юридических наук ***С.А. Сойников***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению вопросов, касающихся разновидностей состояния опьянения, установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами. С учетом наличия различных лиц, в отношении которых предусмотрено проведение медицинского освидетельствования на состояние опьянения, проводится сравнительно-правовой анализ указанных нормативных правовых актов. На основе полученных результатов предлагается классификация разновидностей состояния опьянения, некоторые из которых имеют отличительные особенности. Формулируются предложения по совершенствованию отдельных норм Кодекса РФ об административных правонарушениях, связанных с нормативно-правовым определением состояния опьянения в отношении водителей транспортных средств.

Ключевые слова: водитель транспортного средства, Кодекс РФ об административных правонарушениях, количественная характеристика состояния алкогольного опьянения, наркотические средства, нормативно-правовое определение состояния опьянения, порядок проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения, психотропные вещества, разновидности состояния опьянения.

Abstract. Article is devoted to consideration of the questions concerning the kinds of a state of intoxication established by legislative and other regulations. Taking into account presence of various persons concerning whom carrying out medical examination on a state of intoxication is provided the comparative and legal analysis of the specified regulations is carried out. On the basis of the received results classification of kinds of a state of intoxication some of which have distinctive features is offered. Suggestions for improvement of separate standards of the Code of the Russian Federation on the administrative offenses connected with standard and legal definition of a state of intoxication concerning drivers of vehicles are formulated.

Keywords: the driver of the vehicle, the Code of the Russian Federation about administrative offenses, the quantitative characteristic of an alcohol intoxication, drugs, standard and legal definition of a state of intoxication, an order of carrying out medical examination on a state of intoxication, psychotropic substances, kinds of a state of intoxication.

Почти два года тому назад в одном из номеров журнала «Административное право и процесс» была опубликована работа автора настоящей статьи, содержащая результаты сравнительно-правового анализа состояния опьянения, выступающего в качестве обязательного признака составов административных правонарушений[1]. Упомянутая публикация завершалась двумя основными выводами:

1) нормативно-правовая основа указанного использования состояния опьянения имеет немало существенных недостатков (отсутствие системности, наличие коллизий в различных нормативных актах, применение неточных формулировок и др.);

2) для устранения этих недостатков требуется большая работа по поиску адекватных де-

финиций, уточнению редакции диспозиций ряда статей Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) с учетом специфических особенностей лиц, привлекаемых к ответственности, а также обоснованной дифференциации количественных параметров, характеризующих состояние алкогольного опьянения в установленных случаях.

За прошедшее время произошли два существенных изменения в нормативной основе правоприменительной деятельности, связанной с выявлением состояния опьянения лиц различных категорий, что обусловило необходимость вновь вернуться к рассмотрению вопросов, касающихся установления и определения указанного состояния.

Во-первых, в начале прошлого года во исполнение ч. 2 ст. 27.121 КоАП РФ было принято постановление Правительства Российской Федерации от 23 января 2015 г. № 37, утвердившее Правила направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, совершивших административные правонарушения.

Исключение составляют лица, управляющие транспортными средствами соответствующего вида, которые упомянуты в ч. 1 и 11 ст. 27.12 КоАП РФ. Они подлежат освидетельствованию на состояние алкогольного опьянения, направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения и медицинскому освидетельствованию на состояние опьянения в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2008 г. № 475.

Во-вторых, в конце прошлого года был издан приказ Минздрава России от 18 декабря 2015 г. № 933н, утвердивший Порядок проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического) (далее — Порядок проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения), что соответствует положениям, содержащимся в ч. 61 ст. 27.12 и ч. 6 ст. 27.121 КоАП РФ.

Одновременно была признана утратившей силу Инструкция по проведению медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством, и заполнению учетной формы № 307/у-05 «Акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством», утвержденная приказом Минздрава России от 14 июля 2003 г. № 308 (далее — Инструкция).

Важно подчеркнуть, что Порядок проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения носит универсальный характер. Это вытекает из содержания преамбулы данного документа, в которой отмечено, что он принят в соответствии со ст. 14 и 65 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

Универсальность анализируемого ведомственного нормативного правового акта наглядно проявляется в содержании перечня лиц, в отношении которых предусмотрено проведение медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

В соответствии с п. 5 Порядка проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения к указанным лицам относятся следующие субъекты: лица, управляющие транспортными средствами соответствующего вида (подп. 1); лица, совершившие другие административные правонарушения (подп. 2); лица, в отношении которых осуществляются определенные уголовно-процессуальные или административно-процессуальные действия (подп. 3); военнослужащие или граждане, призванные на военные сборы, в отношении которых осуществляется производство о дисциплинарном проступке (подп. 4); работники, появившиеся на работе (подп. 5); безработные, явившиеся на перерегистрацию в органы службы занятости (подп. 6); а также некоторые иные лица (подп. 7—10).

С учетом вступления в силу упомянутых документов попытаемся разобраться в том, что представляет собой состояние опьянения. Прежде всего, обратим внимание на то, что определение понятия «состояние опьянения» в настоящее время нормативно не закреплено.

Несколько лет назад такое понятие применительно к лицам, управляющим транспортными средствами соответствующего вида, было установлено в примечании к ст. 27.12 КоАП РФ.

Формулировка данного примечания содержала следующее определение: «Под состоянием опьяне-

ния в настоящей статье следует понимать наличие абсолютного этилового спирта в концентрации 0,3 и более грамма на один литр крови или 0,15 и более миллиграмма на один литр выдыхаемого воздуха, наличие наркотических средств или психотропных веществ в организме человека, определяемое в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, а равно совокупность нарушений физических или психических функций человека вследствие употребления вызывающих опьянение веществ».

К сожалению, спустя три года после включения приведенного определения в КоАП РФ оно было признано утратившим силу, что обусловило появление ряда проблем при осуществлении правоприменительной деятельности и вызвало обоснованную критику в юридической литературе[2].

Отметим, что еще через три года Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 196-ФЗ ст. 12.8 КоАП РФ была дополнена примечанием, внешне схожим с тем, что было процитировано ранее.

Однако в нем отсутствует определение состояния опьянения. Более того, в примечании к ст. 12.8 КоАП РФ состояние алкогольного опьянения однозначно увязывается с установленным фактом употребления вызывающих алкогольное опьянение веществ. Корректность такой редакции примечания вызывает сомнение, поскольку, несмотря на очевидность того, что состояние опьянения является результатом употребления определенных веществ, этот факт и факт нахождения физического лица в соответствующем состоянии, как правило, рассматриваются в качестве отдельных деликтов.

Например, в ст. 20.22 КоАП РФ предусматривается ответственность за нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних, а равно за потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление ими наркотических средств или иных веществ.

Не случайно, в п. 2 п. 5 Порядка проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения указано, что целью этого освидетельствования является установление наличия или отсутствия состояния опьянения и фактов употребления вызывающих опьянение веществ в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

Рассмотрим разновидности состояния опьянения, предусмотренные нормативными правовыми актами. На основании проведенного изучения соответствующих положений представляется возможным предложить некоторые основания для своеобразной классификации различных состояний опьянения.

В зависимости от характеристики поведения субъекта в определенном месте пребывания можно выделить: 1) обычное состояние опьянения; 2) состояние опьянения, сопряженное со специфическим антисоциальным поведением в общественном месте.

Первая разновидность состояния опьянения фигурирует в подавляющем большинстве установленных случаев, в том числе предусмотренных в статьях Особенной части КоАП РФ. Например, по ч. 3 ст. 12.29 КоАП РФ квалифицируется нарушение Правил дорожного движения лицом, управляющим мопедом, велосипедом, либо возчиком или другим лицом, непосредственно участвующим в процессе дорожного движения (за исключением пешеходов и пассажиров транспортных средств, а также водителей механических транспортных средств), совершенное в состоянии опьянения.

Вторая разновидность представляет собой исключение, касающееся граждан, которые находятся в общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность (ст. 20.21 КоАП РФ). Имеются в виду совершение нарушений общепризнанных норм поведения в общественных местах, наличие неприличного внешнего вида нарушителей и т.п.[3].

Однако намного больший интерес вызывает дифференциация состояния опьянения по видам веществ, вызвавших подобное состояние. По этому основанию традиционно выделяются следующие разновидности состояния опьянения: 1) алкогольное; 2) наркотическое; 3) иное токсическое (которое, судя по применению слова «иное», носит более общий характер, нежели наркотическое).

В качестве примеров использования именно такой редакции в отношении описания состояния опьянения можно указать на ст. 19 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», ст. 13 Федерального

закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», ст. 76 Трудового кодекса Российской Федерации, ст. 14 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об охране здоровья граждан в Российской Федерации».

Что касается примечания к ст. 12.8 КоАП РФ, то его редакция несколько отличается, поскольку там отсутствует словосочетание «токсическое опьянение». Похожим образом в п. 2.7 Правил дорожного движения Российской Федерации, утвержденных Постановлением Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 (далее — Правила дорожного движения), закреплен запрет на управление транспортным средством в состоянии опьянения: алкогольного, наркотического или иного.

В то же время в ряде нормативных правовых актах применяются другие формулировки, в которых упоминается состояние опьянения, вызванное употреблением каких-либо веществ, причем наименования этих веществ нередко имеют достаточно существенные отличия. Рассмотрим соотвествующие примеры с учетом норм, предусматривающих ответственность за употребление таких веществ.

В отношение употребления алкоголя можно указать на ст. 23 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ), ст. 35 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации». В то же время в КоАП РФ речь идет об алкогольной продукции (ст. 6.10, 20.20, 20.22) и алкогольных напитках (ст. 12.27). О таких напитках говорится и в п. 2.7 Правил дорожного движения.

Кроме того, в ст. 6.10 и 20.22 КоАП РФ, которые касаются противоправного поведения несовершеннолетних, установлена ответственность и за употребление спиртосодержащей продукции.

Обратим внимание на то, что спиртосодержащими также являются некоторые лекарственные препараты. Это имеет важное значение, поскольку в п. 2.7 Правил дорожного движения, о котором ранее уже шла речь, установлен отдельный запрет на управление транспортным средством под воздействием лекарственных препаратов, ухудшающих реакцию и внимание (следовательно, в данном случае подобное состояние не рассматривается как состояние опьянения).

Что касается употребления наркотических средств, то о них говорится в упомянутых статьях УК РФ, Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», ст. 6.9, 6.91, примечании к ст. 12.8, ст. 20.20 и 20.22 КоАП РФ (при этом в ст. 12.27 КоАП РФ использовано словосочетание «наркотические вещества»; аналогичная редакция имеет место в п. 2.7 Правил дорожного движения). В этих же статьях КоАП РФ, как и в п. 2.7 Правил дорожного движения, содержится упоминание об употреблении психотропных веществ.

В этой связи отметим, что постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2008 г. № 475 утверждены Правила определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством.

Необходимо учесть, что Федеральным законом от 3 марта 2015 г. № 7-ФЗ ст. 6.9, 6.91, 20.20 и 20.22 КоАП РФ дополнены положениями, предусматривающими ответственность за употребление новых потенциально опасных психоактивных веществ.

Определения наркотических средств, психотропных веществ и новых потенциально опасных психоактивных веществ содержатся в ст. 1 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»:

- наркотические средства — вещества синтетического или естественного происхождения, препараты, включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации;
- психотропные вещества — вещества синтетического или естественного происхождения, препараты, природные материалы, включенные в указанный Перечень;
- новые потенциально опасные психоактивные вещества — вещества синтетического или естественного происхождения, включенные в Реестр новых потенциально опасных психоактивных веществ, оборот которых в Российской Федерации запрещен.

Однако перечень веществ, вызывающих опьянение, не исчерпывается перечисленными разновидностями. Так, если в примечании к ст. 12.8 КоАП РФ просто указывается на наличие «иных вызывающих опьянение веществ», то в ст. 6.10, 20.20 и 20.22 КоАП РФ используется наименование «одурманивающие вещества».

Более того, в упомянутых ранее статьях УК РФ, Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», а также в п. 2.7 Правил дорожного движения говорится об употреблении «других одурманивающих веществ» (следовательно, они понимаются достаточно широко).

Что касается Порядка проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения, то в п. 2 перечисляются следующие вещества: алкоголь, наркотические средства, психотропные, новые потенциально опасные психоактивные, одурманивающие или иные вызывающие опьянение вещества.

Исходя из содержания п. 17 данного документа, к одурманивающим или иным вызывающим опьянение веществам относятся аналоги наркотических средств и (или) психотропных веществ, а также химические вещества, в том числе лекарственные препараты для медицинского применения, вызывающие нарушение физических и психических функций.

В соответствии с упомянутой ранее ст. 1 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах» под аналогами наркотических средств и психотропных веществ понимаются запрещенные для оборота в Российской Федерации вещества синтетического или естественного происхождения, не включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, химическая структура и свойства которых сходны с химической структурой и со свойствами наркотических средств и психотропных веществ, психоактивное действие которых они воспроизводят.

Таким образом, можно констатировать отсутствие очевидной ясности в том, о каком состоянии опьянения идет речь и употребление каких веществ вызывает данное состояние в том ли ином случае, установленном соответствующими нормативными правовыми актами.

При этом представляется очевидным, что перечень веществ, вызывающих состояние опьянения, нуждается в расширении и дальнейшей конкретизации, в том числе на законодательном уровне.

Что касается возможного использования какого-либо обобщенного понятия, охватывающего перечисленные выше вещества, то, по нашему мнению, имеет смысл обратиться к п. 4 рассматриваемого ведомственного нормативного правового акта, в котором описана процедура медицинского освидетельствования на состояние опьянения. Она включает определение наличия психоактивных веществ (выделено нами — А.Я.) в моче и исследование уровня данных веществ в моче и в крови.

Теперь обратимся к рассмотрению вопроса об отличительной особенности алкогольного опьянения, которая обусловливает специфику выявления данного состояния. Дело в том, что только эта разновидность опьянения имеет нормативно определенные количественные характеристики.

В соответствии с примечанием к ст. 12.8 КоАП РФ водитель признается управляющим транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения в случае наличия в выдыхаемом им воздухе абсолютного этилового спирта в концентрации, превышающей возможную суммарную погрешность измерений, а именно 0,16 миллиграмма на один литр выдыхаемого воздуха.

Необходимо иметь в виду, что в п. 7 Приложения к Европейскому соглашению (одной из Сторон которого является Российская Федерация), дополняющему Конвенцию о дорожном движении (Женева, 1971 г.), имеются специальные положения следующего содержания:

«В национальном законодательстве должны быть предусмотрены специальные положения, касающиеся вождения под воздействием алкоголя, а также допустимый законом уровень содержания алкоголя в крови, а в соответствующих случаях — в выдыхаемом воздухе, превышение которого является несовместимым с управлением транспортным средством. Во всех случаях максимальный уровень содержания алкоголя в крови в соответствии с национальным законодательством не должен превышать 0,50 г чистого алкоголя на литр крови или 0,25 мг на литр выдыхаемого воздуха.».

В этой связи следует обратить внимание на то, что в примечании к ст. 12.8 КоАП РФ в отличие от п. 7 Приложения к Европейскому соглашению вообще отсутствует количественная характеристика состояния алкогольного опьянения в виде определенной концентрации алкоголя в крови.

Между тем ранее в п. 22 Инструкции, которая ныне признана утратившей силу, содержалось положение, предусматривавшее количественный критерий состояния алкогольного опьянения при оказании неотложной медицинской помощи в медицинских организациях лицам, пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях и находящимся в тяжелом состоянии, когда заключение о наличии опьянения выносилось по результатам химико-токсикологического исследования биологического объекта (крови или мочи).

Согласно п. 9 Порядка проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения данное освидетельствование во всех случаях начинается с исследования выдыхаемого воздуха на наличие алкоголя.

Положительным результатом исследования выдыхаемого воздуха считается наличие абсолютного этилового спирта в концентрации, превышающей возможную суммарную погрешность измерений, а именно 0,16 миллиграмма на один литр выдыхаемого воздуха (п. 11).

Таким образом, количественная характеристика состояния алкогольного опьянения едина для всех установленных случаев определения такого состояния. С учетом того, что транспортные средства относятся к источникам повышенной опасности, подобный подход представляется вполне оправданным, например, при привлечении к ответственности за стрельбу из оружия в населенных пунктах или в других не отведенных для этого местах, совершенную лицом, находящимся в состоянии опьянения (ч. 3 ст. 20.13 КоАП РФ).

Однако столь широкое распространение вышеуказанной законодательной нормы, касающейся, кстати говоря, только ст. 12.8 и 12.27 КоАП РФ, предусматривающих ответственность водителей транспортных средств, вызывает серьезное сомнение, поскольку ведомственный нормативный правовой акт не вправе расширительно толковать нормы законодательных актов или нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации.

По нашему убеждению, установление универсальной количественной характеристики состояния алкогольного опьянения требует глубокой проработки с учетом всех оснований для проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения и принятия соответствующего решения на законодательном уровне.

Необходимо отметить, что в соответствии с п. 12 Порядка проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения данное освидетельствование лиц, управляющих транспортными средствами соответствующего вида, проводится с особой тщательностью: у них отбор биологического объекта (моча, кровь) для направления на химико-токсикологические исследования осуществляется вне зависимости от результатов исследований выдыхаемого воздуха на наличие алкоголя.

Что касается иных лиц, то у них отбор пробы биологического объекта (моча, кровь) для направления на химико-токсикологическое исследование с целью определения средств (веществ) или их метаболитов (за исключением алкоголя), вызвавших опьянение, производится только при наличии не менее трех клинических признаков опьянения, предусмотренных в приложении 2 к данному Порядку, и отрицательном результате первого или повторного исследования выдыхаемого воздуха на наличие алкоголя (п. 12).

Аналогичным образом отличается и механизм вынесения заключения об установлении или не установлении состояния опьянения. В отношение лиц, управляющих транспортными средствами соответствующего вида, медицинское заключение «установлено состояние опьянения» выносится при положительном результате повторного исследования выдыхаемого воздуха на наличие алкоголя или при обнаружении по результатам химико-токсикологических исследований в пробе биологического объекта одного или нескольких наркотических средств и (или) психотропных веществ (п. 15).

Применительно к иным лицам подобное медицинское заключение выносится при наличии не менее трех клинических признаков опьянения и

положительных результатах повторного исследования выдыхаемого воздуха на наличие алкоголя или при наличии не менее трех клинических признаков опьянения и обнаружении по результатам химико-токсикологических исследований в пробе биологического объекта одного или нескольких наркотических средств и (или) психотропных веществ, а также аналогов наркотических средств и (или) психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ, химических веществ, в том числе лекарственных препаратов для медицинского применения, вызывающих нарушение физических и психических функций, которые могут повлечь неблагоприятные последствия при деятельности, связанной с источником повышенной опасности, или метаболитов указанных средств и веществ (п. 17).

При вынесении медицинского заключения об установлении состояния опьянения по результатам химико-токсикологических исследований пробы биологического объекта в Акте указываются наименования наркотических средств, психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ, химических веществ, в том числе лекарственных препаратов для медицинского применения, вызывающих нарушение физических и психических функций, которые могут повлечь неблагоприятные последствия при деятельности, связанной с источником повышенной опасности, или метаболитов указанных средств и веществ, обнаруженных по результатам химико-токсикологических исследований (п. 20).

Необходимо обратить особое внимание на содержание п. 21 Порядка проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения, которое касается лиц, управляющих транспортными средствами соответствующего вида, и имеет принципиальное отличие, заключающееся в следующем.

При медицинском освидетельствовании лиц данной категории в случаях обнаружения в пробе биологического объекта аналогов наркотических средств и (или) психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ, химических веществ (за исключением алкоголя, наркотических средств и психотропных веществ), в том числе лекарственных препаратов для медицинского применения, вызывающих нарушение физических и психических функций, которые могут повлечь неблагоприятные последствия при деятельности, связанной с источником повышенной опасности, или метаболитов указанных средств и веществ медицинское заключение не выносится.

В таких случаях в Акте просто указываются наименования и концентрация новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ, химических веществ, в том числе лекарственных препаратов для медицинского применения, вызывающих нарушение физических и психических функций, которые могут повлечь неблагоприятные последствия при деятельности, связанной с источником повышенной опасности, или метаболитов указанных средств и веществ, обнаруженных по результатам химико-токсикологических исследований (п. 21).

Объяснением наличия этого пункта в рассматриваемом ведомственном нормативной правовом акте, на наш взгляд, может служить то, что примечание к ст. 12.8 КоАП РФ изложено в не слишком удачной редакции.

Вначале там указывается, что употребление веществ, вызывающих алкогольное или наркотическое опьянение, либо психотропных или иных вызывающих опьянение веществ запрещается (отметим, что аналогичное по смыслу положение имеется в ст. 19 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», о которой было упомянуто ранее).

Однако далее под состоянием опьянения лиц, управляющих транспортными средствами соответствующего вида, понимается наличие в организме человека только следующих веществ: 1) веществ, вызывающих алкогольное опьянение; 2) наркотических средств; 3) психотропных веществ.

Этой норме, в свою очередь, корреспондирует содержание п. 2.7 Правил дорожного движения, на которое также уже было обращено внимание: управлять транспортным средством запрещено как в состоянии опьянения (алкогольного, наркотического или иного), так и под воздействием лекарственных препаратов, ухудшающих реакцию и внимание.

В итоге получилась парадоксальная ситуация. Несмотря на то, что транспортные средства относятся к источникам повышенной опасности, именно в отношении лиц, управляющих транспортными средствами соответствующего вида, выявление наличия в организме целого ряда веществ, способствующих нарушению физических и психических функций, не позволяет вынести медицинское заключение об установлении состояния опьянения в отличие от вышеописанных результатов медицинского освидетельствования иных лиц.

Таким образом, лица, находящиеся под воздействием определенных веществ, которые негативно влияют на организм человека, фактически не подлежат привлечению к ответственности за управление транспортными средствами соответствующего вида в подобном состоянии. По нашему убеждению, настоятельно требуется скорейшее внесение адекватных изменений в ст. 12.8 и иные статьи КоАП РФ, а также в другие нормативные правовые акты.

С учетом изложенного представляется возможным сделать следующие основные выводы:

1) издание приказа Минздрава России, утвердившего Порядок проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения, заслуживает в целом положительной оценки, поскольку этот документ носит универсальный характер, что позволяет ликвидировать имевшие место пробелы в правовом регулировании механизма противодействия распространению пьянства, наркомании и токсикомании в России;

2) ведомственный нормативный акт не в состоянии устранить коллизии между отдельными положениями различных законодательных актов и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, поэтому требуется глубокое исследование существующего правового поля в рассматриваемой области с позиции системного подхода, в том числе в целях выработки единой терминологии;

3) усиление борьбы с пьянством, наркоманией и токсикоманией обусловливает необходимость оперативного реагирования на появление новых разновидностей веществ, вызывающих состояние опьянения, и ужесточение мер юридической ответственности за совершение различных деликтов, связанных с пребыванием в указанном состоянии.

Литература

1. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под. общ. ред. Н.Г. Салищевой. 7-е изд. М.: Проспект, 2011.

2. *Якимов А.Ю.* Нормативно-правовое определение состояние опьянения и количественная характеристика допустимого (или запрещенного) уровня алкоголя в организме водителя автомототранспортного средства (отечественный и зарубежный опыт) // Административное право и процесс, 2013, № 2.

3. *Якимов А.Ю.* Состояние опьянения как обязательный признак составов административных правонарушений (сравнительно-правовой анализ) // Административное право и процесс, 2014, № 10.

References

1. The commentary to the Code of the Russian Federation about administrative offenses / under. the General editorship of N.G. Slideway. 7-e Izd. M.: Prospekt, 2011.

2. *Yakimov A.Y.* Normative legal definition of intoxication and the quantity of allowable (or prohibited) the level of alcohol in the body of the driver of the vehicle (domestic and foreign experience) // Administrative law and process, 2013, no. 2.

3. *Yakimov A.Y.* intoxication as a mandatory feature of the components of administrative offences (comparative-legal analysis) // Administrative law and process, 2014, no. 10.

---

[1] См.: *Якимов А.Ю.* Состояние опьянения как обязательный признак составов административных правонарушений (сравнительно-правовой анализ) // Административное право и процесс, 2014, № 10. С. 44—50.

[2] См., напр.: *Якимов А.Ю.* Нормативно-правовое определение состояние опьянения и количественная характеристика допустимого (или запрещенного) уровня алкоголя в организме водителя автомототранспортного средства (отечественный и зарубежный опыт) // Административное право и процесс, 2013, № 2. С. 20 — 21.

[3] Подробнее см., напр.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под. общ. ред. Н.Г. Салищевой. 7-е изд. М.: Проспект, 2011. С. 927—928.

УДК 347.73
ББК 67.402

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) ЗАКУПОК НА ЭТАПЕ ПЛАНИРОВАНИЯ

ЖАННА ЮРЬЕВНА ЮЗЕФОВИЧ,
кандидат юридических наук, доцент;
доцент кафедры гражданского и трудового права,
гражданского процесса Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: zhannayuzefovich@yandex.ru;
АНТОН АЛЕКСЕЕВИЧ ЖЕМЧУЖНИКОВ,
старший преподаватель кафедры конституционного и административного права
Волгоградской академии МВД России, кандидат юридических наук
E-mail: antonzhem@rambler.ru
Научная специальность 12.00.04 — финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается важный аспект расходования средств государственного и муниципальных бюджетов — осуществление государственных закупок. По мнению авторов, многие проблемы, возникающие в рамках исполнения расходной части бюджета, можно минимизировать путем совершенствования методов финансового контроля на стадии планирования закупок. Экономия бюджетных средств должна восприниматься контролирующими органами не как «неисполнение бюджета», а как результат плодотворной работы по сохранению финансовых ресурсов. Для устройства системы государственных закупок с прозрачной инфраструктурой, возможно, следует все процессуальные аспекты закупок консолидировать в единый документ, который позволит получать четкое представление об этом правовом институте. Согласно выводам, содержащимся в статье Закон о контрактной системе должен в обязательном порядке разграничивать понятия обоснованности и целесообразности закупки, разделяя их как экономический и хозяйственный критерий. Обоснование должно носить сугубо экономический характер, в то время как целесообразность представляет собой социальную, управленческую категорию. Авторами также предложено привлекать к административной ответственности в виде дисквалификации контрактного управляющего или руководителя организации за неспособность организовать надлежащим образом процесс закупок.

Ключевые слова: госзакупки, планирование, контрактный управляющий, ценообразование, целесообразность закупки, обоснованность закупки.

Abstract. The authors in this article highlights an important aspect of expenditure of the state and municipal budgets — public procurement. According to the authors, many problems encountered in the execution of the expenditure side of the budget, can be minimized by improving methods of financial control at the stage of procurement planning. Budget savings should be seen by regulatory authorities are not as «the failure of the budget», but as a result of fruitful work on preservation of financial resources. For the device of the system of state procurement with the transparent infrastructure, it may be all procedural aspects of procurement to consolidate in a single document, which will allow you to obtain a clear understanding of this legal Institute. According to the findings contained in the article of the Law on the contract system should be required to make the distinction between the validity and appropriateness of the purchase, separated as economic and business criteria. Justification must be a purely economic character, while expediency is a social and managerial category. The authors also suggested to involve in administrative responsibility in the form of disqualification of the contract Manager or the head of the organization for failing to properly organize the procurement process.

Keywords: procurement, planning, contract management, pricing, expediency of purchase, the validity of the procurement.

Отметим, что успех проведения каждой конкретной закупки формируется еще на этапах прогнозирования объема необходимой заказчику продукции и планирования процедур размещения заказа.

На наш взгляд, планирование расходов будущих периодов, равно как и произведение самих расходов по заключенным контрактам, есть последовательное прохождение ступеней бюджетного процесса его участниками. Поэтому при составлении проекта решения о бюджете на следующий финансовый период прогнозируемые показатели расходования финансовых ресурсов устанавливались всегда. Это происходило даже тогда, когда отсутствовало специализированное законодательство о государственных закупках.

В соответствии со ст. 161 БК РФ, бюджетное учреждение обязано формировать бюджетную заявку на будущий финансовый год [3]. В основе ее формирования лежат прогнозируемые объемы государственных или муниципальных услуг, а также в соответствии с установленными нормативами финансовых затрат на их предоставление. Именно согласно бюджетной заявке и должно происходить планирование закупочных процедур, поскольку такая заявка затем ложится в основу формирования сметы доходов и расходов любого бюджетного учреждения.

В соответствии со ст. 17 Закона о контрактной системе план закупок представляет собой документ, принимаемый заказчиком с учетом целей своей деятельности и производственных необходимостей, который содержит в себе следующие сведения: 1) идентификационный код закупки, определенный в соответствии со ст. 23 Закона о контрактной системе; 2) цель осуществления закупки, определенная с учетом положений ст. 13 Закона; 3) наименование объекта и (или) наименования объектов закупки; 4) объем финансового обеспечения для осуществления закупки; 5) сроки (периодичность) осуществления планируемых закупок; 6) обоснование закупки в соответствии со ст. 18 Закона о контрактной системе; 7) информация о закупках товаров, работ, услуг, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также предназначенных для проведения научных исследований, экспериментов, изысканий, проектных работ (в том числе архитектурно-строительного проектирования); 8) информация об обязательном общественном обсуждении закупки товара, работы или услуги в соответствии со ст. 20 Закона о контрактной системе [1].

Важную роль при планировании играет обоснование закупок, которое представляет собой процесс достижения соответствия планируемых закупок целям их осуществления и требованиям нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере государственных закупок.

Нормирование закупок имеет схожую природу с таким административно-правовым институтом, как квотирование, только распространяется на более узкий спектр общественных отношений. Основной задачей этой процедуры является установление фактических потребностей заказчика в закупаемой продукции или оказываемых услугах, для того чтобы избежать нецелевого расходования бюджетных средств. Согласно ст. 19 Закона о контрактной системе Правительство Российской Федерации устанавливает общие правила нормирования в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе:

1) общие требования к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения;

2) общие требования к отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и к определению нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов.

Правительство Российской Федерации, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, местные администрации в соответствии с общими правилами нормирования устанавливают правила нормирования в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения, соответственно, федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд (далее - правила нормирования), в том числе:

1) требования к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения;

2) требования к отдельным видам товаров, работ, услуг (например предельные цены товаров, работ, услуг) и к определению нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов, включая подведомственные указанным органам казенные учреждения [1].

План закупок, который необходимо утверждать каждому государственному или муниципальному заказчику, в определенной степени упрощает подготовку и защиту проекта бюджета, поскольку его немалая расходная часть с обоснованиями уже содержится в плане. Надлежащим образом составленные план закупок и план-график позволяют оценить качество и эффективность управленческой политики органов государственной власти и местного самоуправления. Исходя из анализа этих документов, можно определить обоснованность и целесообразность отдельных управленческих решений, соблюдение заказчиками финансовой дисциплины при расходовании денежных средств.

Помимо плана закупок, в рамках деятельности по планированию государственные и муниципальные заказчики должны утверждать планы-графики. Согласно ст. 21 Закона о контрактной системе планы-графики в обязательном порядке должны включать такую информацию как сведения о перечне закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных (муниципальных) нужд на финансовый год. План-график является основанием для осуществления закупок государственным заказчиком. Он формируется заказчиком в соответствии с планами закупок, в план-график включается исчерпывающая информация в отношении каждой закупки.

В связи с характером правоотношений в сфере контрактной системы, помимо предмета, с гражданско-правовой позиции в качестве существенного условия контракта выступает также его цена. Цена один из важнейших пунктов, который должен содержаться в плане закупок. Именно цена контракта должна быть обоснована, для того чтобы контракт мог быть включен в план закупок и план-график.

Процесс ценообразования подчинен определенным правилам. Законом о контрактной системе в ст. 22 предусмотрены правила определения начальной (максимальной) цены контракта. Само название — начальная (максимальная) цена — обусловлено системой проведения торгов в форме редукциона, т.е. торгов на понижение цены. Еще одним названием является «голландский аукцион».

Из смысла аукционов, предполагающих изменение цены контракта в сторону ее снижения, вытекает серьезная проблема ценообразования. Как правило, аукционы ориентированы на рыночную стоимость продукции или работ (услуг), то есть заказчик для проведения аукциона, который должен быть признан состоявшимся, вынужден назначить такую начальную цену, которая может не соответствовать реалиям конъюнктуры рынка. Воплотить это возможно лишь в случае завышения первоначальной цены, поскольку при назначении адекватной или заниженной цены аукцион может не состояться, так как не поступит ни одной заявки на участие [2]. Как следствие практики искусственного регулирования цен контракта вне зависимости от рыночных условий, проведенный и состоявшийся аукцион может привести к перерасходу государственных средств по причине завышения цены контракта, что, в свою очередь, создает условия для формирования коррупционных предпосылок.

В качестве негативного примера следует отметить значительное количество отсылочных норм, касающихся порядка планирования и определения цены контракта, что может негативно повлиять на надлежащую реализацию Закона о контрактной системе. Помимо этого, на этапе планирования следует уделять больше внимания текущему контролю и точному указанию целей государственных закупок без абстрактных формулировок в тех случаях, когда это возможно. Экономия бюджетных средств должна восприниматься контролирующими органами не как «неисполнение бюджета», а как результат плодотворной работы по сохранению финансовых ресурсов. Для устройства системы государственных закупок с прозрачной инфраструктурой, возможно, следует все процессуальные аспекты закупок консолидировать в единый документ, который позволит

получать четкое представление об этом правовом институте. А в свете того, что государственные закупки занимают значительное место в деятельности органов государственной власти, администраторов, распорядителей и получателей бюджетных средств, имеют собственные приемы и методы регулирования отношений между участниками этих отношений есть смысл выделить это направление как подотрасль финансового права.

Закон должен в обязательном порядке разграничивать понятия обоснованности и целесообразности закупки, разделяя их как экономический и хозяйственный критерий. Обоснование должно носить сугубо экономический характер, в то время как целесообразность представляет собой социальную, управленческую категорию.

Отдельно следует учитывать сроки выполнения работ при планировании закупок, поскольку вспоминать о закупках в тот момент, когда их уже нужно фактически исполнять, определенно поздно. Наиболее распространена такая ситуация у тех заказчиков, руководители которых планируют трудоемкие и длительные работы на четвертый квартал, при этом не учитывая характер работ, что значительно снижает качественный характеристики результата таких работ.

Как показывает анализ проблем, возникающих у заказчиков по результатам закупочной деятельности, предпосылкой многих ошибок являются неправильные действия в период, когда заказчик осуществлял планирование своих расходов и формирование программы мероприятий по осуществлению закупок.

Подобные ситуации свидетельствуют о халатности и недобросовестности руководителя организации — получателя бюджетных средств и об отсутствии с его стороны контроля над планированием закупок.

Целесообразность, как хозяйственный критерий, выражается также и в умении заказчика распределить приоритеты, чтобы не возникло ситуации, когда в конце финансового года, заказчик обнаруживает, что условия еще действующих контрактов не соответствуют его реальным потребностям заказчика. Например, одних товаров слишком много, поэтому не хватает места в складских помещениях, а в других товарах ощущается острая нехватка, или необходимость в выполняемых в настоящий момент работах давно отпала, а работы, которые должны быть начаты в середине года, даже не поставлены в перспективу закупочных процедур. Именно за нарушения подобного рода должна наступать ответственность в виде дисквалификации для контрактного управляющего или руководителя организации. Кроме этого, использование таких мер предполагает создание реестра недобросовестных контрактных управляющих и руководителей. Включение должностных лиц в этот реестр должно осуществляться на основании решения арбитражного суда по заявлению органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять государственный финансовый контроль в сфере госзакупок.

Вопрос ответственности сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по контракту в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд является предметом изучения и анализа [3].

В соответствии со ст. 158 БК РФ главный распорядитель утверждает сметы доходов и расходов, подведомственных ему получателей бюджетных средств, а также обязан контролировать их использование [4]. Поэтому всю ответственность по осуществлению контроля над планированием процедур по размещению заказов несет главный распорядитель. Локально, в рамках организации-заказчика такая ответственность возлагается на руководителя и контрактного управляющего или контрактную службу.

Литература

1. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 01.12.2014) // СЗ РФ, 2013. № 14. Ст. 1652.

2. *Корякин В.М.* Ценообразование в госзакупках для нужд обороны и его коррупциогенность // Военное право. 2014. № 3.

3. *Юзефович Ж.Ю., Дулатова К.А.* Ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по контракту в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения

государственных и муниципальных нужд // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 1.

4. Бюджетный кодекс Российской Федерации: кодекс РФ от 31 июля1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ, 1998. № 31. Ст. 3823.

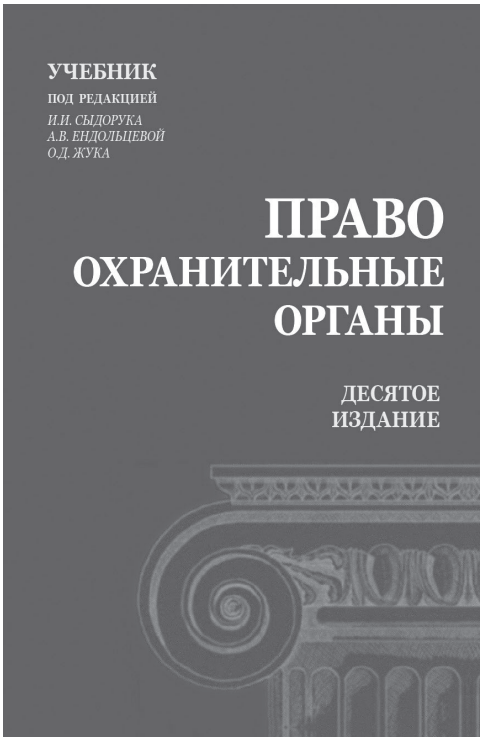
References

1. On the contract system in procurement of goods, works, services for state and municipal needs: Federal. the law of 5 April 2013 No. 44ФЗ (edition of 01.12.2014) // Sz the Russian Federation, 2013. No. 14. St. 1652.

2. *Koryakin V.M.* Pricing in public procurement for the needs of defense and its corruption potential // Military law. 2014. No. 3.

3. *Yuzefovich Y.J., Dulatov K.A.* Liability of parties for non-fulfillment or improper fulfillment of obligations under the contract in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs // Vestnik of the Moscow University of the MIA of Russia. 2016 No. 1.

4. Budget code of the Russian Federation: the code of the Russian Federation from 31 iulya 1998 g. № 145-FZ // Sz RF, 1998. No. 31. St. 3823.



Правоохранительные органы: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». Гриф Минобрнауки РФ. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой, О.Д. Жука. 10-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. 463 с.

В учебнике рассмотрены вопросы правового статуса судебных и правоохранительных органов Российской Федерации и правоприменительных органов зарубежных стран.

Особенности правового регулирования деятельности правоохранительных органов Российской Федерации представлены с учетом положений таких доктринально-концептуальных документов, как Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., Концепция общественной безопасности Российской Федерации и др.

Вопросы судоустройства в Российской Федерации рассмотрены с учетом последних изменений и дополнений, касающихся введения с сентября 2015 г. в Российской Федерации Кодекса административного судопроизводства.

Для бакалавров и магистров, изучающих основы правоведения.

УДК 34
ББК 67

ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ СОВЕТСКОГО НАСЛЕДСТВЕННОГО ПРАВА

КСЕНИЯ ВЛАДИМИРОВНА МАКСЮТИНА,
преподаватель-методист факультета заочного обучения
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: eastern_flower@inbox.ru

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

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Дается характеристика этапов становления советского наследственного права. Описывается эволюция регулирования порядка перехода права на наследственное имущество.

Ключевые слова: имущество, история, наследование, переход, право, советский, становление.

Abstract. The characteristic of stages of formation of the Soviet law of succession is given. Describes the evolution of the regulation of the procedure for the transfer of the inherited property.

Keywords: assets, history, heritage, transition, right, a Soviet, becoming.

В первые месяцы после Октябрьской революции был принят Декрет от 27 апреля 1918 г. «Об отмене наследования» (далее — Декрет), согласно которому отменялся существовавший ранее порядок наследования. При этом нуждающиеся (т.е. не имеющие прожиточного минимума) нетрудоспособные родственники по прямой нисходящей и восходящей линиям, полнородные и неполнородные братья и сестры и супруг умершего имели право на содержание «из оставшегося после него имущества».

Вместе с тем имущество не передавалось указанным лицам непосредственно, а поступало «в заведование местного Совета», который через соответствующее учреждение и должен был содержать за счет этого имущества указанных нетрудоспособных и нуждающихся лиц. В результате появился некий суррогат институтов социального обеспечения и наследования, поскольку хотя на содержание местного Совета и поступали нетрудоспособные члены семьи умершего, но само это содержание осуществлялось в пределах стоимости наследственного имущества[1].

Неслучайно в большинстве публикаций того времени высказывалось мнение, что «наследование рассматривалось по этому Декрету не как форма преемства частно-имущественных прав, а как частноправовая форма социального обеспечения»[2]. В то же время некоторые другие авторы, полагали, что Декрет не отменял, а вводил новый порядок наследования. Данные авторы подкрепляли свое суждение тем, что споры между наследниками, претендовавшими на обеспечение за счет наследственного имущества, должны были рассматриваться не в административном, а в судебном порядке[3].

Непосредственное управление и распоряжение имуществом местного Совета, в которое переходило наследственное имущество, судебная практика того времени без колебаний приравняла к праву собственности[4]. Имущество умершего переходило к государству в лице местного Совета как единственному наследнику. Однако одновременно с таким переходом устанавливалось обременение этого имущества в виде обязанности государства содержать нетрудоспособных членов семьи умершего в пределах стоимости наследственного имущества. Нетрудоспособные члены семьи умершего, приобретая право на содержание за счет стоимости наследственного имущества, не становились обязанными по каким-либо долгам наследодателя.

Наряду с описанным порядком перехода прав на имущество, оставшееся после смерти собствен-

ника, Декрет предусматривал также, что «усадьба, домашняя обстановка и средства производства трудового хозяйства в городе или деревне», стоимость которых не превышает 10 тыс. руб., непосредственно передавалось в управление и распоряжение супруга, родственников по прямой нисходящей и восходящей линии, полнородных братьев и сестер умершего вне зависимости от их трудоспособности.

Под членами семьи понимались исключительно родственники по прямой восходящей и нисходящей линиям, полнородные и неполнородные братья и сестры и супруг умершего. Иные члены семьи умершего, являвшиеся нетрудоспособными, проживавшие совместно с наследодателем и получавшие от него содержание, ни при каких условиях не могли рассчитывать на предоставление содержания от местного Совета за счет имущества умершего.

Несколько по-иному подошел законодатель к регулированию порядка наследования в Гражданском кодексе РСФСР 1922 г. При этом тенденция к устранению принципа свободы завещания не изменилась. Кодекс вслед за Декретом от 22 мая 1922 г. «Об основных частных имущественных правах, признаваемых РСФСР, охраняемых ее законами и защищаемых судами РСФСР»[5] допускал право наследования как по закону, так и по завещанию. Стоимость наследственного имущества ограничивалась суммой 10 тыс. руб., а имущество сверх этой стоимости наследники должны были передать государству в лице Народного комиссариата финансов и его органов.

Свобода завещания ограничивалась и тем, что в качестве наследников в завещании могли быть указаны только наследники по закону, под которыми понимались прямые нисходящие родственники наследодателя до третьей степени родства (дети, внуки и правнуки) и пережившего супруга умершего, а также нетрудоспособные и неимущие лица, фактически находившиеся на полном иждивении умершего не менее одного года до его смерти. При этом наследодатель в завещании мог только лишь изменить порядок распределения наследственного имущества между наследниками по закону либо лишить наследства одного, нескольких или всех наследников.

Наследодателю предоставлялась возможность возложить в завещании на одного из наследников исполнение какого-либо обязательства в пользу одного, нескольких или всех остальных законных наследников, которые в силу этого распоряжения получали право требовать исполнения соответствующего обязательства со стороны наследника по завещанию. Пленум Верховного Суда РСФСР в постановлении от 15 апреля 1929 г. № 7 разъяснил, что завещатель может возложить обязанность выдать из наследства какие-либо вещи (например, предметы домашней обстановки, картины, рукописи и т.д.) или пожизненно содержать кого-либо из законных наследников, или предоставить этим лицам часть завещанного домовладения в пожизненное пользование[6].

Описанный порядок регулирования завещательных распоряжений подвергся определенным изменениям с изданием Указа Президиума Верховного Совета СССР от 14 марта 1945 г. «О наследниках по закону и по завещанию»[7], а также последовавшим за этим внесением изменений в Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 12 июня 1945 г.[8].

Расширился круг наследников по закону, к которым стали относиться дети, супруг и нетрудоспособные родители умершего, а также другие нетрудоспособные, состоявшие на иждивении умершего не менее одного года до его смерти. Кроме того, по праву представления последовательно к наследованию призывались внуки и правнуки наследодателя. К наследникам второй очереди относились трудоспособные родители, а к наследникам третьей очереди — братья и сестры умершего.

Наследодателю представилась возможность завещать свое имущество не только наследникам по закону, но и государственным органам или общественным организациям, а при отсутствии наследников по закону — любым третьим лицам. Одновременно с этим впервые в отечественном законодательстве был установлен институт обязательной доли, правом на получение которой независимо от содержания завещания обладали несовершеннолетние дети и другие нетрудоспособные наследники в полном размере, который причитался бы им при наследовании по закону. Наделив завещателя правом при отсутствии наследников по закону назначать в качестве наследников любых третьих лиц, законодатель указал, что в случае наследования указанными лицами на них может

быть возложена обязанность исполнить какое-либо обязательство в пользу любого другого лица. При этом исключение составляли государственные органы и общественные организации. Если они назначались наследниками, то на них ни при каких условиях не могло быть возложено никаких обязанностей в пользу других лиц, хотя в литературе высказывались предложения по устранению этого законодательного казуса[9].

Несмотря на изменения, основной принцип, суть которого принципа сводилась к ограничению свободы завещательных распоряжений путем строгой формализации как наследников по закону, так и наследников по завещанию, остался практически неизменным.

С течением времени в советском законодательстве обнаружилась и прямо противоположная тенденция, заключающаяся в либерализации завещательных распоряжений путем расширения круга лиц, в пользу которых может быть составлено завещание.

Гражданский кодекс РСФСР 1964 г. воспроизводил уже общепризнанные к тому времени в судебной практике положения, что на наследника, к которому переходит жилой дом, завещатель вправе возложить обязательство предоставить другому лицу пожизненное пользование этим домом или определенной частью его. При этом, однако, предусматривалось, что при последующем переходе права собственности на дом или его часть право пожизненного пользования сохраняет силу.

Кроме того, впервые в законе было прямо предусмотрено известное юридической науке и практике положение о том, что наследник отвечает по завещательному отказу в пределах стоимости перешедшего к нему наследственного имущества за вычетом части долгов наследодателя, а если он имеет право на обязательную долю — то и за вычетом стоимости обязательной доли.

При этом прямо предусматривалось, что в случае смерти до открытия наследства лица, на которое было возложено исполнение завещательного отказа, либо в случае непринятия им наследства обязанность исполнения завещательного отказа переходит на других наследников, получивших его долю.

С закреплением права завещать свое имущество в пользу любых лиц вне зависимости от наличия наследников по закону законодатель предусмотрел такую возможность по предоставлению завещательных отказов.

Таким образом, спустя полвека, произошел возврат к той конструкции завещательных отказов, которая существовала в русском дореволюционном гражданском праве.

Еще меньшим изменениям в Кодексе 1964 г. подверглась модель завещательных возложений. В частности, завещательное возложение могло и не иметь имущественного характера, а в случае, если оно имело такой характер, применялись правила о завещательном отказе, из чего можно было сделать вывод, что завещательный отказ, напротив, всегда должен обладать имущественным характером.

Таким образом, в развитии законодательства о наследовании в советский период можно выделить четыре основных этапа[10]. На первом этапе (1918—1922 гг.) право наследования было фактически ликвидировано, в чем можно усмотреть стремление новой власти запретить передачу частной собственности от одного лица к другому и тем самым постепенно ее полностью отменить.

На втором этапе (1922—1945 гг.) институт наследования был восстановлен, но в усеченном в сравнении с дореволюционным законодательством виде.

Третий этап (1945—1964 гг.) расширил спектр возможностей по распоряжению наследственным имуществом.

Четвертый этап ознаменовался принятием Гражданского кодекса РСФСР 1964 г. и просуществовал до вступления в силу Гражданского кодекса Российской Федерации.

---

1 *Мкртумян А.Ю.* Этапы развития советского наследственного права / http://www.advocate-realty/ru/press/

2 *Орловский П.* Некоторые вопросы законодательства о наследовании // Советское государство. 1936. № 2. С. 63; *Рейхель М.* Право наследования // Советская юстиция. 1937. № 5. С. 14—16; *Серебровский В.И.* Наследственное право. Комментарий к ст. 416—435 Гражданского кодекса РСФСР. М., 1925. С. 5—6.

3 *Антимонов Б.С., Граве К.А.* Советское наследственное право. М., 1955. С. 26—27.

4 Там же. С. 29—30.

5 Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 36. Ст. 423.

6 *Аскарханов С.С., Иодковский А.Н.* Справочник по вопросам судебной практики. М., 1937. С. 50.

7 Ведомости ВС СССР. 1945. № 15.

8 Ведомости ВС СССР. 1945. № 38.

9 *Серебровский В.И.* Указ. соч. С. 152.

10 *Мкртумян А.Ю.* Указ.соч.

УДК 34
ББК 67

К ВОПРОСУ О ПОРЯДКЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ, ИЗМЕНЕНИЯ И ПРЕКРАЩЕНИЯ ДОГОВОРА ИМУЩЕСТВЕННОГО СТРАХОВАНИЯ

РОМАН СЕРГЕЕВИЧ РОДИН,
научный сотрудник НИИ образования и науки
Научная специальность 12.00.03 — гражданское право, семейное право, предпринимательское право, международное частное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Дана характеристика некоторых положений статей 940, 958, 166—181 ГК РФ применительно к договору имущественного страхования.

Ключевые слова: договор страхования, имущественное страхование.

Abstract. The characteristic of some provisions of articles 940, 958, 166—181 Civil Codes of the Russian Federation in relation to the agreement of property insurance is performed.

Keywords: contract of insurance, insurance of property.

Договор страхования совершается в результате взаимного согласия сторон. При этом соглашение должно быть достигнуто по всем существенным условиям договора и выражено в требуемой законодателем форме. Гражданский кодекс Российской Федерации (далее — ГК) устанавливает требования относительно формы договора страхования, предусматривая обязательность письменной формы его заключения (п. 1 ст. 940), несоблюдение которой влечет признание договора недействительным[1].

Ст. 958 ГК определяет условия прекращения договора имущественного страхования. Согласно указанной статье страховой договор прекращается до наступления срока, на который он был заключен, если после его вступления в силу возможность наступления страхового случая отпала, и существование страхового риска прекратилось по обстоятельствам иным, чем страховой случай. К таким обстоятельствам, в частности, относятся:гибель застрахованного имущества по причинам иным, чем наступление страхового случая; прекращение в установленном порядке предпринимательской деятельности лицом, застраховавшим предпринимательский риск или риск гражданской ответственности, связанной с этой деятельностью.

Договор имущественного страхования, как и любая сделка, может быть признан недействительным, если, согласно действующему законодательству Российской Федерации, имеются основания признать его таковым:договор страхования не соответствует закону или иным правовым актам; договор заключен с целью, заведомо противной основам правопорядка и нравственности; договор заключен недееспособным (либо ограниченно дееспособным) гражданином либо под влиянием заблуждения, обмана, насилия, угрозы и т.п. (ст. 166—181 ГК).

В зависимости от оснований признания сделки недействительной могут наступить следующие последствия: стороны должны вернуть друг другу все полученное по сделке (ч. 2 ст. 167 ГК); все полученное сторонами (либо одной стороной) по сделке взыскивается в пользу Российской Федерации (ч. 2 ст. 169 ГК); одна из сторон возвращает другой стороне все полученное ею по сделке. Имущество, полученное другой стороной от первой стороны (а

также причитавшееся ей), обращается в пользу Российской Федерации (ч. 3 ст. 169 ГК); в случае если договор страхования заключен с недееспособным в силу возраста или вследствие психического расстройства страхователем (либо со страхователем, ограниченным судом в дееспособности), каждая из сторон возвращает другой стороне все полученное по сделке, а страховая компания, кроме того, возмещает страхователю нанесенный последнему реальный ущерб (если таковой обнаружится) (ч. 1 ст. 171 ГК)[2].

Также страховой договор прекращается в следующих случаях: истечения срока действия; исполнения страховщиком обязательств перед страхователем по договору в полном объеме (прекращение обязательства исполнением); неуплаты страхователем страховых взносов в установленные договором сроки; ликвидации страхователя, являющегося юридическим лицом, или смерти страхователя, являющегося физическим лицом (кроме случаев, когда права страхователя переходят к иным лицам); ликвидации страховщика; принятия судом решения о признании договора страхования недействительным; в других случаях, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации[3].

Договор страхования может быть заключен как путем составления одного документа, подписанного сторонами, так и путем обмена документами посредством почтовой, телеграфной, телетайпной, телефонной, электронной или иной связи, позволяющей достоверно установить, что документ исходит от стороны по договору[4].

Согласно ГК, письменная форма договора считается соблюденной, если на письменное предложение одной из сторон (оферту) другая сторона вместо письменного ответа совершила действия, которые она должна была совершить в соответствии с предлагаемым ей договором. Такие действия считаются согласием заключить договор (акцептом) (ч. 3 ст. 434, ст. 438 ГК).

В соответствии со ст. 959 ГК страхователь (выгодоприобретатель) обязан незамедлительно сообщать страховщику о ставших ему известными значительных изменениях в обстоятельствах, сообщенных страховщику при заключении договора, если эти изменения могут существенно повлиять на увеличение страхового риска. Значительными признаются изменения, предусмотренные в договоре страхования (страховом полисе) и в преданных страхователю правилах страхования. При неисполнении страхователем либо выгодоприобретателем обязанности сообщить об изменении обстоятельств, влияющих на степень риска, страховщик вправе потребовать расторжения договора страхования и возмещения убытков, причиненных расторжением договора.

Если страхователь (выгодоприобретатель) возражает против изменения условий договора страхования или доплаты страховой премии, страховщик также вправе потребовать расторжения договора.

При досрочном прекращении договора страхования при указанных обстоятельствах страховщик имеет право на часть страховой премии пропорционально времени, в течение которого действовало страхование. Остальную часть премии он должен возвратить страхователю[5].

Договор страхования может быть расторгнут досрочно по соглашению сторон. В таком соглашении стороны оговаривают условия досрочного расторжения договора, которые могут быть самыми различными (возврат части страховой премии и т.п.).

---

1 *Абрамов В.Ю.* Страхование. Теория и практика. М.: ВолтерсКлувер, 2007. С. 94/

2 *Клоченко Л.Н.* Прекращение договора страхования, «Юридическая и правовая работа в страховании», 2007.

3 *Гинзбург А.И.* Страхование: Краткий курс. СПб: Питер, 2008. С. 136.

4 *Шихов А.К.* Страховое право: учебное пособие. М.: Юстицинформ, 2009.

5 *Нецветаев А., Жилкина М.* Договор имущественного страхования «Бизнес-адвокат», 2013.

УДК 341.9
ББК 67.412.2

О РЕГИОНАЛЬНОЙ УНИФИКАЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ КОММЕРЧЕСКИХ ДОГОВОРОВ

ДИНА ПАВЛОВНА СТРИГУНОВА,
кандидат юридических наук, доцент,
заместитель заведующего кафедрой предпринимательского и трудового права
Государственного университета управления г. Москва
E-mail: dina_str@list.ru; dina.str@hotmail.com
Научная специальность 12.00.03 — гражданское право, предпринимательское право, семейное право, международное частное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Целью настоящей статьи является проведение анализа основных международных соглашений, направленных на региональную унификацию правового регулирования международных коммерческих договоров.

Ключевые слова: международное соглашение, региональная унификация, международный коммерческий договор.

Abstract. The aim of the article is to analyze the main international agreements aimed at regional unification of legal regulation of the international commercial contracts.

Keywords: international agreement, regional unification, international commercial contract.

Одним из источников правового регулирования международных коммерческих договоров является международное соглашение (международный договор). В отличие от международных соглашений, направленных на регулирование отдельных видов международных коммерческих договоров, таких как договор международной купли-продажи, международного лизинга или факторинга, содержащих унифицированные материально-правовые нормы, международные соглашения, применимые ко всем или к любым видам международных коммерческих договоров, содержат унифицированные коллизионные нормы. При этом указанные соглашения являются не универсальными, а региональными.

Одним из первых европейских международных соглашений, содержащих коллизионные нормы, применимые к гражданско-правовым договорам с иностранным элементом, в том числе коммерческого характера, стала Римская конвенция о праве, применимом к договорным обязательствам, 1980 г. (далее — Римская конвенция 1980г.)[1].

Указанная конвенция вступила в силу в 1991 г. и на протяжении 18 лет регулировала договорные обязательства с иностранным элементом в Европе. Она подлежала применению к договорным обязательствам в любой ситуации, связанной с выбором между правом разных государств, во всех случаях, когда спор рассматривался в суде страны — участницы Римской конвенции 1980 г.

Основные положения Римской конвенции 1980 г. можно свести к следующим: 1) закрепление принципа автономии воли сторон, в рамках которого допускался депекаж; 2) определение материальной и формальной действительности договора, а также соглашения сторон о выборе применимого права; 3) закрепление принципа наиболее тесной связи; 4) правила относительно учета и применения императивных и строго императивных норм; 5) включение оговорки о публичном порядке.

В настоящее время на смену Римской конвенции 1980 г. пришел Регламент ЕС «О праве, применимом к договорным обязательствам» («Рим I»)[2], который вступил в силу 17.12.2009 г.

Наиболее важные положения Регламента «Рим I» заключаются в следующем. Как и Римская конвенция 1980 г. Регламент «Рим I» применяется

в ситуациях, содержащих конфликт законов, к договорным обязательствам в гражданской и торговой сферах (ст. 1). При этом для его применения необходимо, чтобы спор из договора с иностранным элементом рассматривался на территории ЕС.

Как и Римская конвенция 1980 г. Регламент «Рим I» в качестве основного принципа провозглашает принцип автономии воли сторон (ст. 3). При этом в соответствии с преамбулой рассматриваемого документа сторонам не запрещается включать посредством отсылки в свой договор негосударственное право или международное соглашение (п. 13 Преамбулы). Подобная формулировка не позволяет сделать однозначного вывода о том, допускается ли выбор негосударственных регуляторов в качестве lex contractus либо подобные негосударственные регуляторы инкорпорируются в договор. По мнению А.В. Асоскова, «окончательная судьба вопроса о применении вненациональных источников находится в руках Европейского суда, который обладает компетенцией по толкованию положений Регламента»[3].

В тех случаях, когда стороны не осуществили выбора права для регулирования своего международного коммерческого договора, такое право в соответствии с Регламентом «Рим I» устанавливается путем применения привязок для отдельных видов договоров, которые за исключением лишь некоторых (например, договоров перевозки, договоров в отношении недвижимости) отсутствовали в Римской конвенции 1980 г. Так, в силу п. 1 ст. 4 Регламента «Рим I» договор купли-продажи товаров регулируется правом страны продавца, договор оказания услуг — правом страны поставщика услуг, договор передачи вещного права на недвижимое имущество — правом страны, где находится недвижимое имущество, договор коммерческой концессии — правом страны правообладателя, договор о сбыте продукции — правом страны, осуществляющей сбыт и т.д. В отношении договоров, не указанных в п. 1 ст. 4, применимым является право стороны, осуществляющей решающее исполнение для содержания договора (п. 2 ст. 4). В тех случаях, когда договор имеет явно более тесные связи с другой страной чем та, которая указана в п. 1 или 2, применяется право этой другой страны. В случае, если подлежащее применению право не может быть определено на основании п. 1 и 2, договор регулируется правом страны, с которой он имеет наиболее тесные связи.

Как и Римская конвенция 1980 г. Регламент «Рим I» содержит нормы о материальной действительности договора (ст. 10) и его формальной действительности (ст. 11). Регламент «Рим I» содержит также положения о строго императивных нормах и оговорке о публичном порядке. В Регламенте «Рим I» речь идет о возможности применения преобладающих императивных положений страны суда, а также страны, где возникающие на основании договора обязательства должны быть или были исполнены, в той мере, в какой эти положения делают исполнение договора незаконным (пп. 2 и 3 ст. 9).Эти нормы несколько отличаются от положений ст. 7 Римской конвенции 1980 г., согласно которым могли учитываться нормы права страны не той, которая регулирует отношения, а иной, с которой отношения обнаруживают наиболее тесную связь и являются строго императивными по праву этой последней страны, а также строго императивные нормы права страны суда.

Еще одним международным соглашением, направленным на регулирование международных коммерческих договоров в целом и содержащим коллизионные нормы, является Межамериканская конвенция о праве, применимом к международным контрактам 1994 г.[4]. По сравнению с приведенными выше европейскими правовыми актами роль Конвенции 1994 г. незначительна, поскольку она ратифицирована лишь Венесуэлой и Мексикой.

Наиболее важными ее положениями являются следующие. Прежде всего в ст. 1 Конвенции 1994 г. сформулировано определение международного контракта. В качестве основополагающего принципа в ст. 7 Конвенции 1994 г. закреплен принцип автономии воли сторон, включая возможность депекажа. При этом отдельно определено, что выбор суда не означает выбора применимого к договору права. Термин «право» в силу ст. 17 Конвенции 1994 г. означает действующее в данном государстве право, за исключением правил о коллизионных нормах. Конвенция, равно как и европейские правовые акты, допускает изменение выбора права и говорит о его обратной силе (ст. 8).

В отсутствие выбора права, применимого к международному контракту, такой контракт регулируется правом государства, с которым он имеет тесную связь. В отличие от Регламента «Рим I» Межамериканская конвенция 1994 г. не содержит жестких коллизионных привязок к праву определенных государств в целях разрешения вопроса о применимом праве к тем или иным конкретным видам международных контрактов. Как сказано в ст. 9 Межамериканской конвенции 1994 г., судом могут быть приняты во внимание любые объективные и субъективные элементы контракта при определении права того государства, с которым он имеет наиболее тесную связь. При этом учитываются общие принципы международного коммерческого права, признанные международными организациями. Кроме того, в силу ст. 10 Межамериканской конвенции 1994 г. руководства, обычаи и принципы международного коммерческого права, а также общепринятые торговые обыкновения и практика также применимы для обеспечения правосудия и справедливости.

Межамериканская конвенция 1994 г. содержит положения о материальной и формальной действительности международного контракта и соглашения о выборе права, а также нормы об обязательном применении строго императивных норм. Так, в силу ст. 11 обязательному применению подлежат строго императивные нормы страны суда. Кроме того, суду дано право решать, будет ли он применять строго императивные нормы закона другого государства, с которым контракт имеет наиболее тесную связь.

В странах СНГ основными источниками правового регулирования международных коммерческих договоров являются Киевское соглашение СНГ о порядке разрешения споров, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности, 1992 г.[5] и Минская конвенция СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993г.[6]. В Киевском соглашении 1992 г. участвует 10 государств: РФ, Белоруссия, Украина, Узбекистан, Киргизия, Казахстан, Армения, Таджикистан, Туркмения, Азербайджан. В Минской конвенции 1993 г. помимо указанных государств участвуют также Молдавия и Грузия.

Нормы указанных конвенций содержат примерно одинаковые положения, касающиеся регулирования договорных отношений с иностранным элементом, распространяющиеся в том числе на международные контрактные отношения. Так, например, форма сделки определяется по законодательству места ее совершения, однако форма сделок по поводу строений, другого недвижимого имущества и прав на него определяется по законодательству места нахождения такого имущества (п. «г» ст. 11 Киевского соглашения 1992 г., ст. 39 Минской конвенции 1993 г.). Права и обязанности сторон по сделке определяются по законодательству места совершения, если иное не предусмотрено соглашением сторон (п. «е» ст. 11 Киевского соглашения 1992 г., ст. 41 Минской конвенции 1993 г.).

В литературе неоднократно отмечалось, что коллизионные привязки, предусмотренные Киевским соглашением 1992 г. и Минской конвенцией 1993 г. в отношении формы сделки, а также прав и обязанностей по ней являются устаревшими[7]. С подобным мнением следует согласиться, поскольку место заключения международного коммерческого договора в действительности может оказаться случайным (например, договор заключен на выставке).

В настоящее время большинство современных государств, включая РФ, предусматривают несколько коллизионных привязок, при помощи которых форма сделки могла бы признаваться действительной, среди которых есть и отсылка к праву места совершения сделки, но она не является единственно возможной. То же самое можно сказать и в отношении определения права к правам и обязанностям по сделке. Определение права, регулирующего международный коммерческий договор, на основе привязки к месту его совершения не отражает потребностей современного международного коммерческого оборота, поскольку такое место может оказаться случайным, а порой и трудно установимым. Более разумным видится подчинение международного коммерческого договора праву, с которым он имеет наиболее тесную связь.

Таким образом, европейский и американский законодатели достигли определенных успехов в унификации коллизионных норм, регулирующих гражданско-правовые договоры с иностранным элементом. Современные реалии международного коммерческого оборота указывают на необходимость правового регулирования международных коммерческих договоров на основе принципа авто-

номии воли сторон, закона наиболее тесной связи и коллизионных привязок для отдельных видов договоров, применения в определенных случаях строго императивных норм и оговорки о публичном порядке. Видится перспективным отражение указанных положений в соответствующем международном соглашении с участием РФ и других постсоветских государств (например, участников ЕАЭС).

---

[1] Сохраняет силу для Дании. Текст Конвенции в кн.: Вилкова Н.Г. Договорное право в международном обороте. М.: «Статут», 2002. С. 454—466.

[2] Регламент (ЕС) № 593/2008 Европейского Парламента и Совета «О праве, подлежащем применению к договорным обязательствам» («Рим I») (Страсбург, 2008) // СПС «Консультант Плюс».

[3] *Асосков А.В.* Право, применимое к договорным обязательствам: европейская реформа и российское международное частное право// Вестник гражданского права. 2009. № 2 // СПС «Консультант Плюс».

[4] Текст Конвенции в кн.: Вилкова Н.Г. Договорное право в международном обороте. М.: «Статут», 2002. С. 467—474.

[5] Соглашение СНГ о порядке разрешения споров, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности (Киев, 20.03.1992 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1992. № 4.

[6] Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Минск, 22.01.1993 г.) (с изм., внесенными Протоколом от 28.03.1997 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1472.

[7] Напр.: *Толстых В.Л.* Международное частное право: коллизионное регулирование. Спб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. С. 446.

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 347.44
ББК 67.404

О НОВЕЛЛАХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) НУЖД

ВАЛЕНТИН НИКОЛАЕВИЧ ТКАЧЕВ,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры гражданского права и процесса
Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова;
ВЛАДИМИР НИКОЛАЕВИЧ ВАСИН,
кандидат юридических наук, профессор,
профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин
Московской академии экономики и права
Научная специальность 12.00.03 — гражданское право, предпринимательское право, семейное право, международное частное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Статья посвящена последним изменениям в законодательстве о закупках товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд. Автор анализирует основные новеллы закона о контрактной системе, выявляя пробелы правового регулирования и предлагая пути совершенствования законодательства.

Ключевые слова: контрактная система, государственные закупки, государственный заказ, принципы закупок, участники закупок, способы закупок, конкурентные закупки, закупки у единственного источника, контрактная служба, контрактный управляющий, государственный контракт, реестр недобросовестных поставщиков.

Abstract. The article is devoted the last changes in the legislation on purchasesof goods, works, services for the state and municipal needs regarding. The author is analyses main novels of the Low of contract system, identify problems of low regulation and suffer ways of improving legislation.

Keywords: contract system, public purchasing, state order, principles of public purchasing, participant of public purchasing, ways of public purchasing, competitive purchasing, single-source purchasing, contract service, contract officer, state contract, registry of the dishonest suppliers.

Контрактные гражданско-правовые отношения в самодостаточном виде сложились в Российской Федерации сравнительно недавно. Этому способствовал процесс некоторого реформирования экономики государства, попытка отказа от жестких методов планирования развития народно-хозяйственных отраслей и постепенный достаточно затянувшийся переход к рыночным методам управления хозяйственными связями, сложившимися в сфере производства и потребления.

Появление контрактных правоотношений обусловлено созданием в России контрактной системы. Впервые о необходимости введения федеральной контрактной системы было заявлено на государственном уровне в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, в котором одной из целей и ориентиров бюджетной политики государства было обозначено создание комплексной федеральной контрактной системы, обеспечивающей соответствие показателей и итогов выполнения государственных контрактов первоначально заложенным в них параметрам и утвержденным показателям бюджета[1].

Как известно, термин «федеральная контрактная система» свойственен англо-саксонским системам права, так, например, в США этим термином обозначают всю закупочную систему страны[2].

Достаточно длительное время (семь полных лет) правоотношения по закупкам в России регулировалисьФедеральным законом от 21 июля 2005 г. (с изм. и доп.) № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»[3] (далее — Закон № 94-ФЗ). Данный закон не раскрывал понятие «контрактная система», красной нитью по тексту рассматриваемого нормативного правового акта использовалось понятие «размещение заказа». Закон № 94-ФЗ заложил основы организации закупок, позволил сформироваться правоприменительной практике и был своего рода необходимой ступенью для создания и развития в стране института контрактной системы. Однако в целом прогрессивный для своего времени Закон № 94-ФЗ тем не менее многих аспектов государственных закупок не регулировал, например, порядка определения начальной максимальной цены контракта, оценки конечного результата закупки, публичного контроля результатов закупки. Таким образом, хотя Закон № 94-ФЗ и содержал в целом расписанную регламентацию самой процедуры закупки, однако весь цикл закупки все же не был доступен для контроля, вследствие чего назрела необходимость его значительной переработки.

В современном и практически окончательно оформившемся виде контрактная система была введена в России лишь с 1 января 2014 года, когда вступил в силу Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. (с изм. и доп.) № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»[4] (далее — Закон о контрактной системе).

Закон о контрактной системе значительно изменил существовавшую ранее систему закупок для государственных нужд. Новеллами Закона о контрактной системе стало введение подготовительной стадии закупок, которая включает этапы планирования, обоснования и нормирования закупок (в том числе и порядок определения начальной максимальной цены контракта), расширение способов закупок, введение институтов аудита и мониторинга закупок, совершенствование системы контроля закупок, введение антидемпинговых мер и института контрактной службы, а также многие другие новшества. По мнению К.И. Головщинского: «миссией создания комплексной контрактной системы является повышение эффективности расходов бюджетов Российской Федерации за счет создания системы управления исполнением государственными контрактами»[5].

Целями внедрения контрактной системы являютсясущественное повышение качества обеспечения государственных (муниципальных) нужд за счет реализации системного подхода к формированию, размещению и исполнению государственных (муниципальных) контрактов, обеспечение прозрачности всего цикла закупок от планирования до приемки и анализа контрактных результатов, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Закон о контрактной системе установил, что становление контрактной системы в России основывается на принципах открытости и прозрачности, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчика, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок.

Формирование новой закупочной системы в России обусловило необходимость принятия большого объема подзаконных нормативных правовых актов. Так, в соответствии с приказом Минэкономразвития России от 14 июня 2013 г. № 335 «Об исполнении плана мероприятий по реализации Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»[6] было намечено принять более 50 подзаконных актов. На практике, их было принято гораздо больше и количество подзаконных актов постоянно растет. В развитие данного плана в федеральных органах исполнительной власти также были приняты ведомственные нормативные правовые акты, посвященные контрактной системе. Так, например, в МВД России был принят приказ от 1 сентября 2014 г. № 747 «О некоторых вопросах организации закупок товаров, работ, услуг для централизованного обеспечения МВД России»[7].

Представляется, что такое обилие нормативного материала может привести к существенному ус-

ложнению организации и проведению госзакупок. Законодателю видимо предстоит предпринять определенные действия, направленные на упрощение (систематизации) нормативного регулирования и воплощения в самом Законе о контрактной системе детально проработанных процедур закупок.

Ядром правовой регламентации Закона о контрактной системе являются контрактные отношения в сфере закупок товаров, работ, услуг, поэтому упомянутая в названии закона «контрактная система», казалось бы, должна охватывать их совокупность. Но это далеко не так. Несколько однобоким выглядит само название Закона о контрактной системе, поскольку под контрактной системой понимается совокупность ее участников в сфере закупок, включающих федеральный орган, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, заказчиков, подрядчиков, исполнителей и иных лиц, обеспечивающих исполнение контрактов. В этой связи оказалось, что по названию Закон о контрактной системе значительно уже его содержания, так как он определяет не только правовое положение участников закупок. Таким образом в Законе о контрактной системе отсутствует само понятие контрактных правоотношений.

Гражданский кодекс Российской Федерации (далее — ГК РФ) в качестве предмета правового регулирования также не упоминает конкретно контрактные отношения, но учитывая, что контрактные отношения являются, по сути, и по своей природе договорно-возмездными, можно констатировать, что они органично вписываются в сферу гражданско-правового регулирования. Одновременно стоит отметить непосредственное воздействие ГК РФ на регламентацию контрактных отношений по поставке товаров для государственных и муниципальных нужд (ст. 525—534) и подрядных работ для государственных и муниципальных нужд (ст. 763—768).

При этом стоит подчеркнуть следующее. Во-первых, упомянутый законодательный акт не содержит правовых норм, регулирующих контрактные отношения в сфере возмездного оказания услуг и возмездной передачи имущества во временное владение и пользование, хотя в ряде нормативных правовых актах контрактные отношения распространяются и на сферу услуг.

Во-вторых, ГК РФ, исходя из редакции норм §4 главы 30, не различает поставку товаров народного потребления и поставку продукции производственно-технического назначения, как это традиционно обозначалось в ранее действовавшем законодательстве. Закон о контрактной системе также не раскрывает понятие «товар», а в общих положениях о купле-продаже (ст. 454 ГК РФ) законодатель употребляет термин «вещь (товар)». Чем вызвано такое разнообразие понятий остается только догадываться.

В юридической науке под контрактными правоотношениями понимаются правоотношения, содержание которых включает в себя правоотношения, связанные с размещением государственного заказа и договорные (обязательственные) отношения, складывающиеся при заключении, изменении, исполнении и расторжении государственного (муниципального) контракта[8].

Таким образом, можно выделить две основные составляющие контрактных правоотношений — это размещение государственного заказа и заключение государственного контракта. Последовательно рассмотрим эти категории.

Первая составляющая контрактных отношений — понятие «государственный заказ» отсутствует в законодательстве, несмотря на то что, данный термин постоянно используется заказчиками. В ст. 3 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. (с изм. и доп.) № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»[9] содержится лишь понятие государственный оборонный заказ, под которым понимается установленные Правительством Российской Федерации задания на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации.

Отсутствие законодательно закрепленного понятия «государственный заказ» привело к появлению различных научных толкований данного понятия.

Так, Л.В. Андреева под государственным заказом понимает обобщенные потребности государства в определенных товарах, работах, услугах, финансируемых за счет бюджетных средств[10].

П.С. Тарабаев под федеральным государственным заказом понимает управленческий акт феде-

рального органа исполнительной власти, адресованный государственный заказчикам, предусматривающий необходимость заключения определенных государственных контрактов и иных гражданско-правовых договоров для обеспечения нужд Российской Федерации, в товарах, работах, услугах, с учетом выделенных на эти цели средств федерального бюджета[11].

Н.Н. Цикорев и А.И. Колосов рассматривают государственный заказ в широком и узком смыслах. В широком смысле — это обобщенная потребность органов государственной власти (местного самоуправления) в товарах, работах, услугах. В узком смысле, применительно к государственным закупкам — это документ, входящий в состав конкурсной документации, в котором определены наименования закупаемых товаров, работ, услуг и требования к ним[12].

И.И. Смотрицкая, также рассматривает понятие «государственный заказ» в двух смыслах. В широком, по ее мнению, государственный заказ — это потребность органов государственного управления в товарах, работах, услугах, которая удовлетворяется за счет средств бюджетов и внебюджетных фондов. В узком смысле государственный заказ — это конкретный перечень товаров, работ, услуг, которые закупаются конкретным органом власти[13].

Т.А. Московец считает, что государственный заказ — это механизм, в том числе совокупность нормативных правовых и иных актов, предусматривающий поставки продукции, выполнение работ, оказание услуг для реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация[14].

В.С. Гладков считает, что «государственный заказ — это сложная система управления, образуемая взаимодействием различных элементов: правового, финансового, организационного характера, объединяемых единой целью — удовлетворение государственных нужд[15].

На основе проведенного анализа можно выделить несколько признаков государственного заказа: 1) особая публичная цель (удовлетворение нужд государства, а соответственно и общества в целом), особый механизм достижения цели (процесс выбора исполнителя заказа, выбора лучших условий за наименьшие деньги); 2) особый источник финансирования (средства бюджета и внебюджетные источники финансирования). Таким образом, следует предположить, что удовлетворение государственных нужд является целью, опосредующей возникновение контрактных отношений.

Второй составляющей контрактных отношений являются правоотношения, вытекающие из контрактов, заключенных в результате размещения государственных заказов. Сам термин «контракт» Закон о контрактной системе понимает как договор, заключенный от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных или муниципальных нужд. Как видим, определение оказалось несколько неполным, так как в нем отсутствует указание на второй субъект и нет конкретного предмета исполнения. Думается, что было бы уместным нормативно закрепить определение контрактов в сфере поставок, подрядных работ и возмездного оказания услуг.

Правовая природа «государственного контракта» в юридической литературе также неоднозначна. Можно выделить несколько научных подходов к определению правовой природы контракта.

1. *Административный подход.* Первая группа исследователей рассматривает контракт как институт административного права с присущим ему публично-правовым характером, не равенством сторон, особой публичной целью заключения (Д.Н. Бахрах, А.Ю. Тихомиров, Ц.А. Ямпольская и др.)[16].

2. *Гражданско-правовой подход.* Представители второго направления рассматривают контракт как гражданско-правовой институт, необходимый для обеспечения публичных потребностей (Л.В. Горбунова, О.А. Камалов, В.А. Власов, С.В. Дикарев)[17]. Позиция данных исследователей опирается на прямое закрепление понятия и содержания государственного контракта в нормах ГК РФ (ст. 526 ГК РФ).

3. *Смешанный подход.* Представители данного направления полагают, что государственный контракт занимает межотрослевое положение, ре-

гулируется как нормами частного, так и публичного права. (М.И. Брагинский, В.В. Витрянский, А.П. Алехин, Ю.М. Козлов, А.В. Демин, Л.И. Шевченко)[18].

Приведенные выше подходы свидетельствуют об отсутствии единого мнения относительно правовой природы контракта. По нашему мнению, несмотря на то, что контракт действительно включает в себя и публично-правовые и частно-правовые элементы, он все же является институтом гражданского права и природа его в большей части гражданско-правовая.

Таким образом, государственный контракт, являясь гражданско-правовой категорией, должен регулироваться в соответствии с принципами и нормами гражданского права. Он выступает как правовое оформление обеспечения государственных нужд, при этом гражданское право не интересуют мотивы, по которым государство как контрагент вступает в гражданские (хозяйственные) отношения. В основном эти мотивы находятся за рамками гражданско-правового регулирования. Для гражданского права имеют значение возникающие в связи с этим правоотношения, а также их внешнее закрепление[19].

На основе проведенного анализа следует предположить, что контрактные правоотношения являясь гражданско-правовой категорией, регламентируются гражданско-правовыми источниками права и опосредуют отношения по размещению государственных заказов с целью удовлетворения государственных (муниципальных) нужд.

Анализ содержания Закона о контрактной системе выявляет ряд проблем правового регулирования, к которым можно отнести следующие. Закон о контрактной системе использует термин закупка товаров, работ и услуг, хотя ГК РФ такого термина не закрепляет. Если закупка товара не вызывает особых возражений, в то время как прослеживается уход от понятия поставки, то применение термина «закупки» применительно к работам и услугам противостоит терминологии, применяемой в гражданском праве, и скорее носит экономический, нежели гражданско-правовой характер.

Пункт 1 ст. 1 Закона о контрактной системе кроме закупок товаров, работ, услуг охватывает также вопросы приобретения недвижимого имущества и аренду имущества, однако учесть это обстоятельство в названии закона разработчики не посчитали целесообразным.

Традиционно, субъектами отношений по обеспечению государственных нужд, с одной стороны выступают заказчики, с другой участники. Закон о контрактной системе этот состав участников не изменил. К заказчикам Закон о контрактной системе относит государственных заказчиков (государственный орган, орган управления государственным внебюджетным фондом, государственное казенное учреждение, осуществляющие закупки); муниципальных заказчиков (муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, осуществляющие закупки) и заказчиков (государственный или муниципальный заказчик либо бюджетное учреждение, осуществляющее закупки). Участниками закупки могут быть любые юридические и физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

Закон о контрактной системе существенно расширил круг лиц, участвующих в контрактных правоотношениях, — появились новые субъекты: эксперты и экспертные организации, введен новый институт контрактной службы (контрактных управляющих). Подробнее рассмотрим особенности гражданско-правового регулирования деятельности контрактной службы. Так, согласно ст. 38 Закона о контрактной системе заказчик, совокупный годовой объем закупок которого превышает 100 млн руб. создает контрактную службу.

Например, приказом Минэкономразвития России от 29 октября 2013 г. № 631 утверждено Типовое положение (регламент) о контрактной службе[20] (далее — Типовое положение), которое устанавливает правила организации деятельности контрактной службы при планировании и осуществлении закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

В компетенцию контрактной службы входит планирование закупок; организация консультаций с поставщиками, подрядчиками, исполнителями; обоснование закупок и начальной цены контрактов; обязательное общественное обсуждение закупок; организационно-техническое обеспечение комиссий по закупкам; привлечение экспертов; размещение информации о закупках, проектах контрактов; направление приглашений к участию в закупках;

рассмотрение вопросов о применении банковских гарантий; организация заключения контрактов; организация приемки поставленной продукции, результатов выполненной работы, оказанной услуги; обсуждение оплаты контрактного исполнения; взаимодействие с контрагентами при изменении и расторжении контрактов; информирование о недобросовестных поставщиках, подрядчиках, исполнителях; направление им требований об уплате неустоек; участие в рассмотрении дел об обжаловании претензий, вытекающих из контрактов.

Между тем, рассматривая указанное Типовое положение можно выделить недостатки юридико-технического характера. Так, в тексте положения существуют повторы (пункт 11 Функциональные обязанности контрактной службы… и пункт 13 Контрактная служба осуществляет следующие функции и полномочия…). Кроме этого следует отметить наличие в типовом положении раздела III «Ответственность работников контрактной службы». Однако вместо мер ответственности раздел говорит о том, что любой участник закупки, а также контрольные общественные объединения вправе обжаловать в судебном и ином порядке действия должностных лиц контрактной службы, если их поведение нарушает права участников закупок.

Рассматриваемое Типовое положение Минэкономразвития России было использовано многими министерствами и ведомствами, для создания своих положений о контрактных службах. Например, ФАС России был принят приказ от 25 февраля 2014 г. № 112/14 «О создании Контрактной службы по осуществлению планирования и закупки товаров, работ, услуг для нужд ФАС России»[21], который устанавливает правила организации деятельности контрактной службы при планировании и осуществлении закупок товаров, работ, услуг для нужд ФАС России. Приказ определяет основные функции, полномочия, принципы деятельности и ответственность работников контрактной службы. Также приказ содержит форму заявки, направляемой структурными подразделениями ФАС России в контрактную службу для осуществления закупки.

В закупках принимают участие специальные субъекты, обозначенные в Законе о контрактной системе: это учреждения и предприятия уголовно-исполнительной системы; организации инвалидов; субъекты малого предпринимательства, социально ориентированные некоммерческие организации. Данные категории участников имеют определенные преимущества перед остальными участниками.

Важное место в регулировании контрактных правоотношений занимает правовая регламентация самого механизма закупок. Закон о контрактной системе существенно расширил уже имеющиеся способы закупок и разделил их на две группы: конкурентные способы закупок и закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). К конкурентным способам относятся конкурсы, включая открытые, с ограниченным участием, двухэтапные, а также аналогичные закрытые; электронные и закрытые аукционы; запрос котировок, запрос предложений. При этом двухэтапные конкурсы, конкурсы с ограниченным участием, запрос предложений — не известные ранее способы закупок. Исчерпывающий перечень случаев закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) установлен в статье 93 Закона о контрактной системе. Характерно, что данный перечень постоянно расширяется. Так, в момент принятия Закона о контрактной системе этот перечень включал 28 оснований для заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), в которые входили наиболее часто используемые заказчиком закупки до 100 тыс. руб., закупки услуг субъектов естественных монополий (услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи), закупка услуг по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, газоснабжению и др. На сегодняшний день этот перечень дополнен еще 18 пунктами, в том числе установлено право заключения контракта с единственным лицом при оказании преподавательских услуг, услуг экскурсовода (гида), закупки для нужд органов внешней разведки, федеральной службы безопасности, аренде зданий для государственных и муниципальных нужд и пр.

Статья 93 Закона о контрактной системе устанавливает, что единственный поставщик (подрядчик, исполнитель) может быть определен по решению Правительства Российской Федерации. Определены распоряжениями Правительства Российской Федерации в качестве единственного поставщика по государственному оборонному заказу множество юридических лиц, например изданы:

распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 июня 2013 г. № 990-р[22] «Об определении ООО «Спорттовары Боско» единственным исполнителем на изготовление и поставку форменной одежды для сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, участвующих в проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи»; распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2014 г. № 2780-р[23] «Об определении в качестве дополнительного условия исполнения государственного контракта обязанности исполнителя осуществлять закупки камвольных тканей для производства у ООО «Брянский камвольный комбинат»; распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 января 2015 г. № 15-р[24] «Об определении ЗАО «Компания «Фарадей» единственным исполнителем осуществляемых МВД России в 2015—2017 годах закупок обуви для нужд МВД России.

Одним из последних можно обозначить распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. № 2752-р[25], в котором общество с ограниченной ответственностью «Спорттовары Боско» определено на период с 2016 до 2018 года включительно единственным исполнителем услуг по изготовлению форменной одежды, постельных принадлежностей и текстильных изделий для детей и вожатых, а также услуг по технической обработке, хранению и выдаче указанных одежды, принадлежностей и изделий, закупку которых осуществляет федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение «Международный детский центр «Артек».

Выбор способа закупки заказчик осуществляет самостоятельно. Перечень возможных процедур Законом о контрактной системе расширен таким образом, чтобы в зависимости от предмета закупки, заказчик мог бы определить наиболее адекватный метод оценки предложений участников. При этом Закон о контрактной системе устанавливает приоритет конкурентных способов закупки перед закупками у единственного поставщика. Использование закупок у единственного поставщика Закон о контрактной системе предполагает в качестве исключения из общего правила. Главной конкурентной процедурой, которую должен использовать при закупках заказчик, является открытый конкурс. По мнению законодателя, именно данный способ закупки соответствует мировой практике размещения заказа и позволяет эффективно удовлетворить государственные нужды. Электронный аукцион необходим только для закупок простых, типовых товаров. Однако практический анализ закупок, проведенных в 2015 году свидетельствует о приоритете электронного аукциона (51,83%) над конкурсом (24,22%)[26]. Такое широкое применение электронного аукциона объясняется тем, что законодатель установил перечень товаров, работ услуг, которые должны закупаться посредством электронного аукциона[27]. В данный перечень входят основные товары, работы, услуги, необходимые для нужд практически любого заказчика.

Особую правовую регламентацию получили закрытые способы закупок. Как правило, закрытые закупки проводятся если предметом закупки является сведения, составляющие государственную тайну. Проведение закупок такого рода требует согласования. Порядок согласования применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), возможности заключения (заключения) контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), утвержден приказом Минэкономразвития России от 13 сентября 2013 г. № 537 (в ред. от 30 сентября 2014 г.)[28].

Для получения согласования уполномоченные лица направляют письменное обращение, оформленное в соответствии с названным выше приказом в ФАС России.

При этом заказчик для получения согласования заключения контракта направляет письменное обращение: 1. В целях обеспечения федеральных нужд — в ФАС России; 2. В целях обеспечения нужд субъектов Российской Федерации — в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации; 3. В целях обеспечения муниципальных нужд — орган местного самоуправления, уполномоченный на контроль в сфере закупок.

Рассмотрение обращения осуществляется контрольным органом. По его результатам принимается решение о согласовании либо об отказе в согласовании применения закрытого способа определения поставщиков, подрядчиков, исполнителей, возможности заключения контракта с единственным поставщиком, подрядчиком, исполнителем.

Таким образом, Закон о контрактной системе закрепляет право заказчика на самостоятельный выбор способа закупки, при этом ответственность за правильность выбора лежит на заказчике.

По общему правилу, участвовать в закупке может любое юридическое и физическое лицо, индивидуальный предприниматель. Вместе с тем Закон о контрактной системе устанавливает требования, предъявляемые к участникам закупок: отсутствие признаков несостоятельности (банкротства); не приостановление деятельности субъектов в связи с совершением административного правонарушения на дату подачи заявки на участие в торгах; отсутствие недоимок по налогам, сборам, иным обязательствам; субъект не должен числиться в числе недобросовестных контрагентов контрактов; отсутствие у участников закупки (физических лиц, индивидуальных предпринимателей, руководителей, членов коллегиального исполнительного органа, главного бухгалтера юридического лица) непогашенной судимости за экономические преступления; обладание субъектами исключительными правами на результаты интеллектуальной деятельности в случаях наличия контрактной обязанности по передаче заказчику прав на результаты интеллектуальной деятельности, участник не должен быть офшорной компанией. Несоответствие данным требованиям является основанием для отказа заказчиком участнику в допуске к участию в закупке.

В целях стимулирования надлежащего исполнения контрактных обязательств участниками закупок Закон о контрактной системе кроме требований, предъявляемых к указанным субъектам, существенно расширил систему контроля за эффективностью расходования бюджетных средств. Новое развитие получил институт общественного контроля, одной из форм которого является общественное обсуждение важных закупок.Были введены новые институты аудита и мониторинга закупок. Появился институт ведомственного контроля, согласно которому государственные и муниципальные заказчики — органы ведомственного контроля, обязаны осуществлять контрольза соблюдением законодательства о контрактной системе в отношении подведомственных им заказчиков. В соответствии с правилами осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерацииот 10 февраля 2014 г. № 89[29] предметом ведомственного контроля является соблюдение подведомственными органам ведомственного контроля заказчиками, в том числе их контрактными службами, контрактными управляющими, комиссиями по осуществлению закупок, уполномоченными органами и уполномоченными учреждениями, законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок. Ведомственный контроль осуществляется путем проведения выездных или документарных мероприятий ведомственного контроля, на основании регламента, утвержденного органом контроля. Подобные регламенты осуществления ведомственного контроля разработаны в ФАС[30], ФНС[31], Минфине[32], Минпромторге[33], Роспечати[34] и других ведомствах.

Другим стимулирующим средством надлежащего исполнения контрактного обязательства Закон о контрактной системе называет выявление и регистрацию в реестре сведений об участниках закупок, которые допустили нарушения принятых на себя обязанностей, вытекающих из соответствующих контрактов.

В целях реализации требований закона о фиксации недобросовестных исполнителей контракта постановлением Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1062 «О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)»[35] (в ред. от 25.12.2014) утверждены соответствующие правила (далее — Правила № 1062).

Согласно Правилам № 1062 реестр ведется в электронном виде с открытым доступом к такой информации. Ведение реестра возложено на Федеральную антимонопольную службу (далее — ФАС).

Правилами № 1062 учитывается инициатива заказчиков в формировании списков недобросовестных исполнителей контрактов. Так, при уклонении победителя торгов от заключения контракта, заказчик в течение трех рабочих дней с намеченной даты подписания контрактного соглашения направляет соответствующую информацию в ФАС.

Такой же срок установлен в случаях расторжения контракта по решению суда или в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта. Несколько странным представляется обязанность

заказчика направлять о самом себе компрометирующие сведения, тем более, что за неисполнением ее Правилами № 1062 не предусмотрены меры юридической ответственности. Указанные сроки увеличиваются до пяти дней, если единственный участник закупки, подавший заявку или предложение и с которым заключается контракт, уклонился от вступления в него.

ФАС проверяет наличие информации и представленных документов. Рассмотрение вопросов о включении недобросовестных исполнителей, уклонившихся от заключения контрактов либо приведших по их вине к расторжению контрактов, осуществляется с участием представителей заказчика и лица, в отношении которого направляется информация о включении в реестр.

В реестровые записи включаются сведения о реестровом номере, дате внесения, наименовании органа, осуществляющего внесение. Это кажется излишним, поскольку данные органы четко определены в исследуемом нормативном акте. В реестр вносятся и иные сведения, предусмотренные ст. 104 Закона о контрактной системе.

В целях недопущения несанкционированного внесения, изменения или необоснованного исключения сведений, содержащихся в реестре и защиты информации, предусмотрены мероприятия, включающие применение средств электронной подписи; применение средств антивирусной защиты; ведение электронных журналов учета операций; ограничение доступа к техническим средствам ведения реестра; ежедневное копирование информации, обеспечивающей сохранение резервного носителя, позволяющего восстановить информационный массив; целостность информации о недобросовестных участниках закупок; автоматическое исключение реестровой информации по истечению двухлетнего периода ее существования, но с сохранением архивных данных.

Следует предположить, что реестр недобросовестных поставщиков, с учетом изменений, внесенных Законом о контрактной системе, станет одним из эффективных средств надлежащего исполнения контрактных обязательств.

Таким образом, Закон о контрактной системе закрепил сложную, многоуровневую систему контрактных отношений, начиная со стадии размещения извещения о закупке и заканчивая процессом исполнения контракта. Следует констатировать, что контрактные правоотношения в Российской Федерации проходят стадию становления, многие институты контрактной системы еще не заработали в полную силу, отсутствует практика применения многих положений Закона о контрактной системе. В заключение нашей статьи выскажем надежду, что позиция Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева, в соответствии с которой «… необходимо создать более эффективную и прозрачную систему госзакупок и новый закон о контрактной системе, который также рождался в боях, призван решить эту задачу.»[36] будет иметь реальное воплощение, хотя проведенный лишь фрагментарный анализ Закона о контрактной системе на сегодняшний день вызывает ряд вопросов и дает множество оснований для высказывания предложений по его дальнейшему совершенствованию.

---

1 О бюджетной политике в 2010—2012 годах: Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 25 мая 2009 года // Парламентская газета. 2009. № 28.

2 См.: *Федорович В.А.* США: федеральная контрактная система и экономика. М., 2002. С. 92.

3 СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3105 (утратил силу).

4 СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

5 *Головщинский К.И.* Основные направления создания и развития комплексной федеральной контрактной системы в Российской Федерации / К.И. Головщинский, А.Т. Шамрин; ВШЭ. М., 2011. С. 7.

6 Документ опубликован не был (утратил силу) // СПС «Консультант Плюс».

7 Документ опубликован не был // СПС «Консультант Плюс».

8 См.: *Шмелева М.В.* Гражданско-правовое регулирование отношений при государственных и муниципальных закупках в Российской Федерации: Автореф. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 9.

9 СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7600.

10 *Андреева Л.В.* Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М., 2009. С. 71.

11 См.: *Тарабаев П.С.* Гражданско-правовое регулирование поставки товаров для федеральных государственных нужд: Автореф. дис… канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 12.

12 *Цикорев Н.Н., Колосов А.И.* Государственные закупки: практика организации и нормативное обеспечение. Орел, 2004. С. 17.

13 *Смотрицкая И.И.* Экономика государственных закупок. М., 2009. С. 22.

14 См.: *Московец Т.А.* О правовом понятии государственного оборонного заказа // Российский военно-правовой сборник № 9. Военное право в XXI веке. Серия «Право в Вооруженных Силах — консультант». М.: За права военнослужащих, 2007. Вып. 73. С. 359.

15 *Гладков В.С.* Государственный заказ в сфере государственного управления экономикой: Дис. … канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2008. С. 16, 17.

16 См.: *Бахрах Д.Н.* Административное право: краткий учеб. курс. М., 2000. С. 162; *Тихомиров Ю.А.* Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 189—190; *Елистратов А.И.*

Очерк административного права. М., 1922. С. 95—101; *Ямпольская Ц.А.* О теории административного договора // Советское государство и право. 1966. № 10. С. 132.

[17] Цит. по: *Горбунова Л.В.* Поставка продовольствия для государственных нужд по российскому гражданскому праву: Дис. … канд. юрид. наук. Самара, 2003. С. 71.

[18] См.: *Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Договорное право. Книга первая: Общие положения. М., 2003. С. 23; *Алехин А.П., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации: сущность и основные институты административного права. М., 1994. Ч. 1. С. 68; *Демин А.В.* Общие вопросы теории административного договора. Красноярск, 1998. С. 148; *Шевченко Л.И.* Проблемы формирования договорных отношений поставки в условиях становления в Российской Федерации рыночной экономики: Автореф. дис. .. д-ра юрид. наук. Томск, 2001. С. 66.

[19] См.: *Шмелева М.В.* Гражданско-правовое регулирование контрактных правоотношений при государственных и муниципальных закупках в Российской Федерации: Автореф. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 10, 11.

[20] Российская газета. 2013. 4 дек. Приказ зарегистрирован в Минюсте России 26.11.2013, регистрационный № 30456.

[21] Документ не был опубликован // СПС «Консультант Плюс».

[22] СЗ РФ. 2013. № 25. Ст. 3203.

[23] СЗ РФ. 2015. № 2. Ст. 553.

[24] СЗ РФ. 2015. № 3. Ст. 604.

[25] СЗ РФ. 2016. № 2 (ч. 2). Ст. 438.

[26] Сведения с сайта www.zakupki.gov.ru, дата доступа 15.12.2015.

[27] См.: О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион): распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.10.2013 № 2019-р // СЗ РФ. 2013. № 45. Ст. 5861.

[28] Российская газета. 2013. 4 дек. Приказ зарегистрирован в Минюсте России 26 ноября 2013 года, регистрационный № 30452.

[29] СЗ РФ. 2014. № 7. Ст. 683.

[30] Приказ ФАС России от 9 июля 2015 г. № 582/15 // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 04.09.2015. Зарегистрирован в Минюсте России 02.09.2015, регистрационный № 38769.

[31] Приказ ФНС России от 21 сентября 2015 г. № ММВ-7-5/403@ // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 16.10.2015. Зарегистрирован в Минюсте России 14.10.2015, регистрационный № 39313.

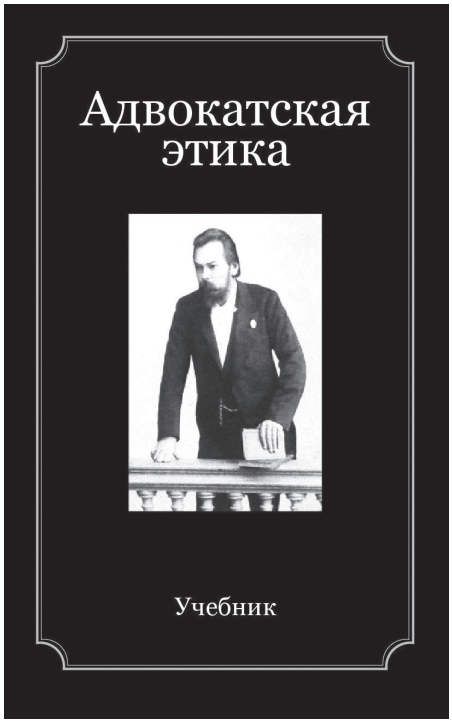
[32] Приказ Минфина России от 25 февраля 2015 г. № 30н // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 19.03.2015. Зарегистрирован в Минюсте России 17.03.2015, регистрационный номер № 36475.

[33] Приказ Минпромторга России от 19 августа 2014 г. № 1622 // Российская газета. 2014. 22 окт. Зарегистрирован в Минюсте России 29.09.2014, регистрационный № 34180.

[34] Приказ Роспечати от 5 августа 2015 г. № 208 // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 02.09.2015. Зарегистрирован в Минюсте России 28.08.2015, регистрационный № 38738.

[35] СЗ РФ. 2013. № 48. Ст. 6265.

[36] Вступительное слово Д.А. Медведева на заседании Правительства Российской Федерации от 28.11.2013. Сведения с сайта http://government.ru/news/8546/, дата доступа 24.02.2016.



Адвокатская этика. Учебник. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник. Гриф НИИ образования и науки. / Под ред. Г.Б. Мирзоева, Н.Д. Эриашвили. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. 303 с.

Раскрываются содержание и социальная ценность профессиональной этики адвоката. Всесторонне рассматриваются этико-психологические особенности личности и деятельности адвоката, морально-психологические аспекты оказания им консультационных услуг, защиты прав и интересов граждан в суде. Даются практические рекомендации по формированию профессионального имиджа, преодолению профессиональной деформации, использованию методов правомерного психологического воздействия на участников уголовного и гражданского процесса. Освещаются вопросы истории этических установок в адвокатской деятельности и отношения к адвокатской профессии.

Для студентов и аспирантов, преподавателей юридических вузов, практикующих адвокатов, стажеров и помощников адвокатов, слушателей курсов повышения квалификации.

УДК 34
ББК 67

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СМЫСЛ СВОБОДЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ЯНА ВИТАЛЬЕВНА ЛОБАНОВА,
адъюнкт кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: Yana.Gerbert@yandex.ru
Научная специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право
Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор ***В.И. Червонюк***
Рецензент: доктор юридических наук, профессор ***Е.Н. Хазов***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В статье исследуется понятие свободы в философском значении, конституционном смысле. Анализируется содержание свободы экономической деятельности через ее основные экономические права.

Ключевые слова: свобода в философском понимании, конституционный смысл экономической свободы, содержание свободы экономической деятельности.

Abstract. The article examines the concept of freedom in philosophical value, the constitutional meaning. Analyze the contents of the freedom of economic activity through its basic economic rights.

Keywords: freedom in the philosophical understanding of the constitutional meaning of economic freedom, the content of the freedom of economic activity.

В современном мире вопрос о понимании свободы является одним из ключевых и остается актуальным и по сей день, так как свобода тесно связана с стремлением человека к отстаиванию его прав и является неотъемлемым условием становления демократического государства, поэтому объектом анализа в статье является свобода как таковая в философском и экономическом ее понимании, а также определение границ такой свободы.

Вопрос о свободе рассматривался многими философами. Рассмотрим взгляды некоторых философов по этой проблеме. Первые воззрения о свободе зарождаются в древнегреческой философии. Употребление такого понятия встречается у софистов. Под свободой они понимают «внутреннюю свободу» отдельного индивидуума[1]. Так, например один из выдающихся представителей древнегреческой философии Аристотель, определял свободу исключительно как свободу человеческих действий или свободу спонтанности. Человеческое действие является свободным в том смысле, что оно исходит из «собственного воздействия» или же является «sua sponte»[2]. Еще один древнегреческий философ — Эпиктет, определял свободу как желание собственных стремлений «свободным является тот, у которого все происходит по собственным свободным решениям»[3]. Свое внимание он акцентировал на внутренней свободе, призывая как можно меньше зависеть от внешнего мира.

Последующие философы трактуют о свободе уже в эпоху Средневековья. На данном этапе у мыслителей ключевым предметом внимания является свобода человеческой воли. Одним из таких был Аврелий Августин[4]. Следующий представитель данной эпохи — Фома Аквинский. Как и для Аврелия Августина, так и для Фомы Аквинского свобода рассматривается как уникальный феномен, обладающий самоценностью — это возможность выбора, основанного на разуме[5].

Значительные перемены в соотношении личности и общества присуще эпохе Возрождения. В отличие от предыдущих мыслителей, феномен

свободы понимается на данном этапе уже несколько иначе. Такие перемены связаны с преобразованием в различных областях человеческой жизни: политико — экономической, социо — культурной, естественно — научной и религиозной, что привело к увеличению автономности индивида. На данном этапе свободная личность следует скорее не религиозным догмам, а разуму, который способен сообразно познавать мир. Соответственно встает вопрос и о свободном государстве, одной из функцией которого должно быть предоставление гражданам объективной возможности реализации свободы[6]. Из этого рождается новый подход к пониманию свободы через понимание общественного прогресса. Такой идеи придерживались Б. Спиноза[7],

Ф. Бэкон., Т. Гоббс[8]. Основные идеи, созданные мыслителями эпохи Возрождения были реализованы в Декларации прав человека и гражданина Франции 1789 г., а затем в первой Конституции Французской республики 1793 г.[9].

В России, идеи о необходимости гарантий свободы обществом, государством и правом находят свое отражение в произведениях таких философов, как П.И. Новгородцев, В.С. Соловьев, И.А. и др. Так, П.И. Новгородцев считает, что основной задачей государства является обеспечение личной свободы и создание материальных условий ее существования[10]. В.С. Соловьев утверждает безусловную ценность свободы, определяет право как «исторически — подвижное определение необходимого принудительного равновесия двух нравственных интересов — личной свободы и общего блага»[11].

Таким образом, проблема свободы решалась на протяжении всех культурно-исторических эпох, а именно вопросы соотношения индивидуального и общего, свободы воли личности и интересы общества. Представители каждой эпохи определяли свободу по-новому, в соответствии с той действительностью, в которой они жили. Именно общефилософский подход предполагает взаимосвязь двух аспектов свободы — внешней и внутренней. Философское понимание категории свободы очень важно и на сегодняшний момент, так как без знаний философии, которые являются базовыми, невозможно раскрыть понятие, признаки и структуру свободы в конституционном праве.

Специальную группу основных прав и свобод в конституционном праве составляют экономические права и свободы. Конституция РФ 1993 года, по сравнению с законами советского времени, исходит из принципиально иной позиции при их закреплении. В прежнем аспекте проявлялась тенденция на главенствующую роль государства в предоставлении экономических благ человеку. Подобного рода интерпретация, нашедшая отражение в конституционных нормах, закономерно следовала из того, что государство, являлось фактическим и единственным собственником всех общественных богатств, которые формально были объявлены общенародными[12].

В Конституции 1993 г. произошел отказ от глобального огосударствления экономики и теперь в соответствии с ч. 1 ст. 34 Конституции РФ: каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для не запрещенной законом экономической деятельности. Статья 8 Конституции РФ закрепляет свободу экономической деятельности и содержится в главе 1 Конституции РФ, закрепляющей основы конституционного строя, соответственно данное положение приобретает статус одной из основ конституционного строя. Экономическая свобода, по смыслу Конституции, предполагает, прежде всего свободу предпринимательства. Конституционный Суд РФ отметил, что «принципом экономической свободы предопределяются конституционно гарантируемые правомочия, составляющие основное содержание конституционного права на свободное использование способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности»[13]. В нормативное содержание свободы экономической деятельности как конституционного принципа входит, как свидетельствует практика Конституционного Суда РФ, прежде всего свободное от какого-либо воздействия принятие хозяйственных решений[14]. На конституционный принцип свободы экономической деятельности, основываются нормы гл. 2 Конституции, закрепляющие права, неотъемлемо присущие обществу, в котором действует экономика рыночного типа. Их можно обозначит как основные экономические права, которые, по сути и отражают конституционный смысл ст. 8, 34 Конституции РФ. К ним относятся[15]:

Во-первых, право выбирать род деятельности или занятий — означает свободу экономического выбора: быть либо предпринимателем-работодателем, либо работником (ст. 37 Конституции). Принцип свободы труда отражен в ст. 23 Всеобщей декларации прав человека[16]. Закрепленные в Конституции РФ нормы соотносятся с положениями Декларации МОТ «Об основополагающих принципах и правах в сфере труда»[17], которая акцентировала внимание на ликвидацию всех форм принудительного или обязательного труда, недопущению дискриминации в области труда и занятий. Запрет принудительного труда предусмотрен в ст. 8 Международного пакта о гражданских и политических правах. Термин «принудительный или обязательный труд» в соответствии со ст. 2 Конвенции МОТ о принудительном, или обязательном труде[18] (с учетом Протокола 2014 г. и Рекомендации 2014 г.), означает всякую работу или службу, требуемую от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания, для которой это лицо не предложило добровольно своих услуг. Данные нормы нашли свое закрепление и в иных международных правовых актах, таких как: Конвенция МОТ «Об упразднении принудительного труда»[19]; Конвенция МОТ «О дискриминации в области труда и занятий»[20]; Конвенция Совета Европы «О защите прав человека и основных свобод»[21]; Европейская социальная хартия[22] и другие. Запрет принудительного труда впервые в России парирован на конституционном уровне, а конституционные положения получили свое закрепление в ст. 2 Трудового кодекса РФ[23]. Таким образом, свобода труда в Российской Федерации реализуется в следующих формах: заключение трудового договора (контракта), вступление в члены корпоративной организации, индивидуальная и частнопредпринимательская деятельность. Каждый может создать предприятие в установленном законом порядке или осуществлять предпринимательскую деятельность без образования юридического лица[24];

Во-вторых, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства — означает свободу рынка труда. Свобода передвижения закреплена в ст. 13 Всеобщей декларации прав человека[25], в Протоколе № 4 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод[26] и ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах[27]. Статья 27 Закона «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»[28] предусматривает уведомительный регистрационный учет граждан по месту пребывания и жительства. Правила регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и жительства в пределах РФ утверждены Постановлением Правительства РФ № 713[29]. Данное право может быть ограничено только с учетом положений ч. 3 ст. 55 и ст. 56 Конституции РФ.

В-третьих, право на объединение — предполагает право для совместной экономической деятельности, а следовательно, свободу выбора организационно-правовых форм предпринимательской деятельности (ч. 1 ст. 30). Наиважнейшие международные акты в области прав и свобод человека закрепляют право каждого человека на объединение и запрет принуждения к вступлению в какое-либо объединение, к таким относятся: Всеобщая декларация прав человека (ст. 20)[30], Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 22)[31], Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ст. 11)[32].

Согласно существующему законодательству в России существует несколько видов общественных объединений в зависимости от целей их деятельности. В зависимости от того, ставится ли перед объединением цель извлечения прибыли в качестве основной или нет, организации делятся на коммерческие и некоммерческие. Коммерческие организации в соответствии с ч. 1 и 2 ст. 50 ГК РФ[33] могут создаваться в организационно-правовых формах хозяйственных товариществ и обществ, крестьянских (фермерских) хозяйств, хозяйственных партнерств, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятиях. Некоммерческие организации могут создаваться в таких организационно- правовых формах, как потребительский кооператив, казачьи общества, движения, фонды, некоммерческие партнерства, частные учреждения и т.д. Некоммерческие организации могу реализовывать предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы. Нормативными правовыми актами, регулирующими деятельность

соответствующих организаций, помимо выше перечисленных являются: ФЗ «О некоммерческих организациях»[34], ФЗ «О саморегулируемых организациях»[35], ФЗ «Об общественных объединениях»[36] и другие. Необходимо отметить, что конституционное право на свободу объединений не является абсолютным и может быть лимитировано в соответствии с ч. 3 ст. 13 Конституции.

В-четвертых, право иметь имущество в собственности. Триада

полномочий: владение, распоряжение и пользование им как единолично, так и совместно с другими лицами (ч. 2 ст. 35), те же самые полномочия в отношении земли и природных ресурсов (ч. 2 ст. 36), использование имущества для целей предпринимательской деятельности (ч. 1 ст. 34) — означает свободу формирования имущественного фундамента предпринимательства, оборот имущества, свободу реализации на рынке произведенного товара, включая права на свободу договора[37]. Особо акцентирует внимание на связь свободы договора со свободой экономической деятельности Конституционный Суд РФ в Постановлении от 23.02.1999 г. № 4-П[38].

Специфическим объектом различных форм собственности является земля и другие природные ресурсы. Земля является конструктивной основой любой недвижимости и в этом качестве ее роль как объекта частной собственности в условиях рыночной экономики высочайшая. Конституция закрепляет данное право только за гражданами и объединениями[39]. Право частной собственности находится под охраной федерального закона, и никакие другие нормативные акты, включая законы субъектов РФ, не могут менять его статус[40].

Таким образом, свобода экономической деятельности состоит в правовой охране интересов производителей и потребителей. Экономическая свобода тех и других наиболее продуктивным образом гарантируется институтом частной собственности, закономерным обрамлением защиты права собственности между хозяйствующими субъектами[41];

В-пятых, право на защиту от монополизма и недобросовестной конкуренции (ст. 34) — предполагает свободу конкуренции[42]. Часть 2 статьи 34 отчасти воспроизводит положения ст. 8 Конституции РФ. Она предусматривает исключение из принципа свободы экономической деятельности, поскольку запрещает осуществлять такую деятельность, которая направлена на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. Недобросовестная конкуренция отличается от монополизации. Она характерна тем, что на рынке существует конкуренция и конкурентная борьба, однако, эта борьба ведется несоответствующими методами — с помощью популяризации астернальных, неточных или искаженных сведений, которые могут причинить убытки другому хозяйствующему субъекту либо нанести ущерб его деловой репутации; введения потребителей в заблуждение относительно характера, способа и места изготовления, потребительских свойств, качеств и количества товара или в отношении его производителей и так далее.

Таким образом, включение положения о запрете монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции подчеркивает значимость этого принципа для сегодняшних экономических систем, поскольку монополизация до определенного времени не рассматривалась как явление, способное причинить вред экономики.

Основываясь на вышеизложенном, изучение категории свободы в философском ее понимании, конституционном аспекте, рассмотрение основных составляющих экономических прав такой свободы, позволяет на наш взгляд говорить о том, что свобода экономической деятельности важна для общего понимания в двух смыслах. Во-первых, экономическая свобода является частью свободы как таковой в целом. В этом значении, она представляет собой ценность саму по себе. Во-вторых, экономическая свобода является неотъемлемым условием свободы политической. Исторический опыт свидетельствует о том, что существует прямая связь между свободным рынком и политической свободой. Конечно же, основные философские постулаты учения о свободе легли в основу относительно новой российской конституции, и хотя Конституция РФ не раскрывает категорию свободы экономической деятельности, однако же, содержит и закрепляет этот принцип в статье 8 главы 1 Конституции РФ (Основы конституционного строя). В сущности, свобода экономической деятельности не исчерпывается формально-юридическим закреплением в статье 8 Конституции РФ. Взаимосвязанный анализ целого ряда поло-

жений Основного закона позволяет обнаруживать конституционный смысл свободы экономической деятельности в статьях: 34, 35, 36, в ряде установлений главы 3 Конституции РФ, в том числе через содержание этой самой свободы.

---

[1] См. *Conze W.* Freiheit // Brunner O. / Conze W. / Koselleck R. (Hgg.) Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. Bd. 2 Stuttgart. 1998. S. 435 f. // *Пархоменко Р.Н.* Идея свободы в консервативной интеллектуальной традиции: Россия и Германия. М.: Ленанд, 2014. С. 30—31.

[2] Ср.: Ibid. S. 16.

[3] Epiktet, Diss I, 12, 9.

[4] De corr. Et Gratia I, 2; Pl 44, 936.

[5] Фома Аквинский. Сумма против язычников. М., 2000. С. 375—377.

[6] *Нудненко Л.А.* Конституционные права и свободы личности в России // Учебное пособие / Отв. зед. заслуженный деятель науки, докт. юрид. наук, проф., судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке Н.В. Витрук, СПб.: Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2009. С. 30.

[7] *Спиноза Б.* Богословско — политический трактат / Б. Спиноза // Избранные произведения: В 2 т. Т. 2. М.. 1957. С. 239.

[8] *Гоббс Т.* Сочинения: в 2 т. М., 1991. С. 163. Т. 2.

[9] *Адо А.В.* Документы истории Великой Французской Революции. В двух томах. Т. 1. М.: МГУ, 1990. С. 216—227.

[10] *Новгородцев П.И.* Право на достойное человеческое существование / П.И. Новгородцев; под ред. М.А. Колерова и Н.С. Плотникова // Сочинения. М.: Раритет, 1995. С. 322.

[11] *Соловьев В.С.* Оправдание лобра / В.С. Соловьев; под ред. А.Н. Ерыгина и С.П. Липова // Избранные произведения. Рост.н/Д: Феникс, 1998. С. 522.

[12] *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России // Учебное пособие. М.: Проспект, 2014. С. 233.

[13] См.: постановление Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2004 г. // Российская газета. 2004. 2 марта. (№ 3418). С. 7.

[14] *Зорькин В.Д., Лазарев Л.В.* Комментарий к Конституции РФ. М.: Норма; Инфра-М, 2011. С. 18.

[15] *Зорькин В.Д.* Комментарий к Конституции РФ. М.: Норма; Инфра-М, 2011. С. 106.

[16] Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г. // Российская газета. Федеральный выпуск № 235. 1995 г.

[17] Декларация МОТ «Об основополагающих принципах и правах в сфере труда» (принята в г. Женеве 18.06.1998 г. на 86 сессии Генеральной конференции МОТ) // Российская газета. Федеральный выпуск № 98-238. 1998 г.

[18] Конвенция МОТ № 29 «О принудительном или обязательном труде» (принята в г. Женеве 28.06.1930 г. на 14 сессии Генеральной конференции МОТ. Ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 23.06.1956) // Ведомости ВС СССР. 1956. № 12. Ст. 253.

[19] Конвенция МОТ № 105 «Об упразднении принудительного труда» (принята в г. Женеве 25.06.1957 г. на 40 сессии Генеральной конференции МОТ. Ратифицирована ФЗ РФ № 35-ФЗ от 23.03.1998) // СЗ РФ. 2001. № 50. Ст. 4649.

[20] Конвенция МОТ № 111 «О дискриминации в области труда и занятий (принята в г. Женеве 25.06.1958 г. на 42 сессии Генеральной конференции МОТ. Ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 31.01.1961) // Ведомости ВС СССР. 1961. № 6. Ст. 58.

[21] Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

[22] Европейская социальная хартия (пересмотренная) (принята в г. Страсбурге 03.05.1996) // Бюллетень международных договоров, 2010 № 4. С. 17—67.

[23] ТК РФ от 30. 12. 2001 № 197-ФЗ (в ред. от 05.10.2015 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1. ч. 1. Ст. 3.

[24] Садовникова Г.Д. Комментарий к Конституции РФ. М.: Юрайт, 2016. С. 56-57.

[25] Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г. // Российская газета. Федеральный выпуск № 235. 1995 г.

[26] Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

[27] Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. Ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18.09.1973 г. № 4212-VIII // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

[28] Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ» (в ред. от 28.11.2015) // Российская газета. Федеральный выпуск № 152. 1993 г.

[29] Постановление Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 « Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2939, СЗ РФ. 2002. № 34. Ст. 3294, СЗ РФ. 2008. № 14. Ст. 1412, СЗ РФ. 2010. № 46. Ст. 6024, СЗ РФ. 2011. № 44.Ст. 6282, СЗ РФ. 2012. № 17. Ст. 1986, СЗ РФ. 2014. № 34. Ст. 4667, СЗ РФ. 2015. № 11. Ст. 1601.

[30] Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г. // Российская газета. Федеральный выпуск № 235. 1995 г.

[31] Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. Ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18.09.1973 г. № 4212-VIII // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

[32] Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

[33] ГК РФ. Ч. 1 от 30 ноября 1994 г № 51-ФЗ (в ред. от 13.07.2015) // СЗ РФ. 1994. № 32. 3301; ГК РФ. Ч. 2 от 26 января 2006 г. № 14-ФЗ (в ред. от 29.06.2015) // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

[34] ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ (в ред. от 28.11.2015) // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

[35] ФЗ «О саморегулируемых организациях» от 01.12.2006 № 315-ФЗ (в ред. от 24.11.2014) // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

[36] ФЗ «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82-ФЗ (в ред. от 08.03.2015) //СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

[37] *Гаджиев Г.А.* Экономическая Конституция. Конституционные гарантии свободы предпринимательской (экономической деятельности) // Конституционный вестник № 1 (19), 2008. С. 251.

[38] См.: Вестник Конституционного суда Российской Федерации. 1999. № 3.

[39] *Нудненко Л.А.* Конституционное право. М.: Юрайт, 2016. С. 229.

[40] *Баглай М.В.* Конституционное право РФ. М.: Норма, Инфра-М, 2015. С. 285.

[41] *Нудненко Л.А.* Конституционное права. М.: Юрайт, 2016. С. 126.

[42] *Садовникова Г.Д.* Комментарий к Конституции РФ. М.: Юрайт, 2016. С. 56—57.

УДК 34
ББК 67

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ВОПРОСАМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ НАСЕЛЕНИЯ

ТАТЬЯНА СЕРГЕЕВНА МОХОВА,
адъюнкт по кафедре конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
Научная специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются основные аспекты правового взаимодействия субъекта РФ с органами местного самоуправления по обеспечению социально-культурных прав населения.

Ключевые слова: субъект Российской Федерации, местное самоуправление, органы местного самоуправления, социально-культурные права, гражданин.

Abstract. The paper studied the concept of «local government» and asked to clarify the definition of the author's local government. The main aspects of the legal entity of the Russian Federation cooperation with local authorities to ensure the socio-cultural rights of Russian citizens.

Keywords: subject of the Russian Federation, local self-government, local authorities, social and cultural rights as a citizen.

Изучая научные работы ряда ведущих отечественных ученых: В. Аверьянова, В. Бабаева, В. Бакуменка, О. Батанова[1], и зарубежных ученых: Ж. Адре, М. Азнара, Ю. Алпатова, Г. Брюггемана[2], и нормативно-правовые документы позволило детализировать системный смысл и сущность исследования организации местного самоуправления, которое является фундаментом формирования эффективного самоуправления субъектов РФ[3]. Исследование самой сущности понятий выявило определенную неоднозначность их определения.

Ряд авторов утверждают, что местная власть — это власть, которую осуществляют государственные органы и органы местного самоуправления, действующие в административно-территориальных единицах государства, отмечая, что она представляет собой совокупность местного управления и местного самоуправления[4]. По определению «местного управления», выделены два взгляда.

Первый — это деятельность местных органов исполнительной власти по решению вопросов общегосударственного и местного значения в пределах административно-территориальных единиц. Второй — это сложный механизм, который объединяет деятельность органов местного самоуправления и местных органов исполнительной власти на определенной территории и является составной частью государственного механизма управления.

Исходя из общемировой практики, местное самоуправление различают именно по признаку автономии по центральной власти в принятии решений и в использовании ресурсов для их реализации.

Концептуальные различия местного самоуправления заключаются в толкованиях аспектов опре-

деления природы, организационной структуры органов местного самоуправления, объеме прав и обязанностей местного самоуправления, характере и особенностях взаимоотношений с государством; структурно-функционального строения органов местного самоуправления[5].

Местное самоуправление в политико-правовом смысле рассматривается как специфическая, сформированная исторической традицией форма народовластия и способ решения вопросов местного значения гражданами при их непосредственном участии. В административно-государственном понимании местное самоуправление — делегирование части государственных полномочий субъектов на основе идеи децентрализации государственной власти. Учитывая основные концептуальные позиции по развитию и организации местного самоуправления, оно должно отвечать двум социальным запросам: реализации права граждан на участие в управлении делами местного значения; созданию эффективной системы местной представительной власти, способной удовлетворять жизненно важные местные нужды населения и развитие государства и гражданина.

Исходя из отечественных особенностей современного состояния и развития местной власти предложено авторское уточнение определения местного самоуправления, как процесса реализации субъектов конституционного права на самоорганизацию управления местным развитием в условиях полного использования местных ресурсов при гарантировании государством правовой, финансовой и организационной автономии и свободном волеизъявлении ее жителей.

С социально-политических реалий общества следует, что степень активности субъектов в системе местного самоуправления зависит от уровня его общего развития. Поэтому адаптация посттоталитарного общества к представительской системе власти в значительной степени зависит от места и позиции гражданина в системе власти и имеет ли он возможность ее контролировать.

В сфере культуры, спорта и организации досуга особенная роль принадлежит органам местного самоуправления. Согласно ст. 40 Закон РФ от 9 октября 1992 г. № 3612-I «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» раскрываются полномочия органов местного самоуправления в области культуры для определенного типа муниципального образования[6]. В Москве, Санкт-Петербурге и внутригородских муниципальных образований полномочия органов местного самоуправления регулируются также и законами Москвы и Санкт-Петербурга. Согласно ст. 21 ФЗ РФ от 9 октября 1992 г. № 3612-I «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»[7] устанавливаются права всем этническим обществам на культурно-национальную автономию, которые живут не на своих территориях или же не имеют своей государственности[8]. Наиболее детально эти вопросы Федеральным законом от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии»[9]. Согласно данному закону определяется национально-культурная автономия в виде формы национально-культурного перераспределения объединения граждан России.

Согласно данным Министерства юстиции РФ в 2015 году в России зарегистрированы 993 национально-культурные автономии[10].

Народы и иные этнические общности имеют право на защиту, на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, восстановление и сохранение исконной культурно-исторической среды обитания в соответствии со ст. 20 «Основ законодательства Российской Федерации о культуре» Национальные общества, национальные культурные центры и землячества имеют важное значение для национально-культурной автономии[11].

Согласно Федеральному Закону от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»[12] определяются организационные, правовые, социальные и экономические основы деятельности в области физической культуры и спорта. Еще одним важным документом в развитии физической культуры и спорта является Федеральная целевая программа «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016—2020 годы», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 21 января 2015 г. № 30[13].

Среди законодательных актов особое внимание следует обратить на Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»[14], который направлен на реализацию конституционных прав

граждан, на благоприятную окружающую среду[15] — важнейшего условия для массового отдыха населения.

Выделены негативные тенденции развития представительных органов местного самоуправления на местном и региональном уровнях. Среди них:

- политизированость органов местного управления;
- искусственное сужение круга участников избирательного процесса через партийное участие в выборах;
- отсутствие законодательно-нормированного действенного механизма отзыва депутатов местных советов;
- разрешительный характер участия гражданина в работе органов местного самоуправления;
- отсутствие субсидиарности полномочий между местным самоуправлением и государственным управлением;
- результаты местного референдума не всегда признаются обязательными;
- назначения руководителей коммунальных предприятий субъектов РФ по принципу политической лояльности;
- недостаточное стимулирование государством развития сети органов самоорганизации населения и др.

Развитие местного самоуправления является базой формирования эффективного самоуправления субъектов РФ, призванных обеспечивать баланс публичных, партийных, социальных, региональных и общественных интересов субъектов и государства в целом. Это возможно тогда, когда действует механизм открытости и демократичности выборов и осуществлена передача властных полномочий относительно местного развития и финансовых ресурсов с центра субъектам РФ.

Органы государственной власти и местного самоуправления сотрудничают друг с другом, подразумевается, что они как партнеры, по крайней мере, равны в отношении главного объекта управления, и осуществляют свою деятельность ради достижения общей цели и повышения социально-культурных прав граждан РФ[16].

Осуществление региональной политики происходит за счет взаимосвязь субъектов РФ с органами местного самоуправления по обеспечению социально-культурных прав граждан РФ.

Взаимодействие субъекта РФ с органами местного самоуправления по обеспечению социально-культурных прав граждан РФ осуществляется по основным организационным формам: органы местного самоуправления субъекта РФ и органы государственной власти являются основными взаимодействующими структурами; создается комиссия и временные группы, которые вместе решают возникающие вопросы; создается постоянная комиссия и рабочие группы для решения вопросов постоянного характера.

Проблема взаимодействия местного самоуправления с органами государственной власти имела и имеет место практически на всех этапах развития местного самоуправления в России[17].

Отсутствие согласованности деятельности федеральных и местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по обеспечению социально-культурных прав граждан РФ[18] не позволяет эффективно решать проблемы асимметрии уровней экономического и социального развития, состояния депрессивности отдельных территорий, фактически отстраняет органы местного самоуправления от определения приоритетных направлений регионального развития.

Отсутствие согласованности не поощряет органы местного самоуправления полнее выявлять и использовать социально-культурный потенциал каждого субъекта РФ. Ведь реформирование местного самоуправления только путем укрупнения советов может, снижает уровень демократизма власти на местах.

Обобщая результаты исследования взаимодействия субъекта РФ с органами местного самоуправления по обеспечению социально-культурных прав граждан РФ, предложено дефиницию понятия «организация местного самоуправления» как процесс определения и воплощения в практику существенных связей, принципов, механизмов и инструментов деятельности жителей субъектов РФ, для совместного управления местными делами путем эффективного использования всех доступных ресурсов.

Правовые основы взаимодействия субъекта РФ с органами местного самоуправления по обе-

спечению социально-культурных прав граждан РФ отличаются социальной природой, а в основе сбалансирования цели совместной деятельности жителей должны быть их общие интересы[19]. Местное самоуправление, как институт публичной власти является фундаментом представительной системы, выражает представительное народовластие, не всегда выступает формой воплощения и осуществления народного суверенитета, полноценно и пропорционально отражает социальную структуру общества[20].

Местное самоуправление выступает одним из системообразующих элементом в обеспечении социально-экономического развития субъектов РФ. Стране важно выявить потенциальные возможности и негативные тенденции для развития местного самоуправления. Мировая глобализация влияет на сферу социально-культурных прав граждан РФ, а недостаточная обоснованность развития и взаимодействия субъектов РФ[21], взаимоотношение региональных и федеральных органов власти, отсутствие региональной политики приводит к существенной диспропорции социально-экономического развития и обострения региональных проблем в государстве[22].

Государство совершенствует основы региональной политики, и должно максимально учитывать местные особенности социально-экономического развития. В стране должна быть основана новая парадигма регионального саморазвития, которая осуществляется на основе интересов регионов и возложение ответственности за местное развитие в местные органы власти при предоставлении им максимальной автономии.

Обеспечение эффективного управления регионом органами местного самоуправления — это создание условий динамичного, сбалансированного социально-экономического развития для повышения уровня жизни населения и обеспечение гарантированных государством социальных стандартов каждому ее гражданину в контексте углубления процессов рыночной трансформации.

В региональном аспекте эта деятельность характеризуется специфическими целями, задачами, механизмами, в конечном итоге определяют ее стратегию и тактику, предусматривают учет широкого спектра этнических, политических, социально-экономических факторов каждого отдельного региона, что позволяет влиять тенденциям регионального развития.

Главной причиной этих тенденций является то, что в России не создано целостной действенной системы реализации государственной региональной политики, не сформирован эффективный механизм взаимоотношений центра с регионами и регионов между собой. Несистемным остается правовое поле в сфере регулирования регионального развития.

Анализ тенденций в кадровой политике местных органов исполнительной власти свидетельствует, чуть в 5% назначений на руководящие должности использовался кадровый резерв. Еще более печальная статистика в органах местного самоуправления: назначение членов исполкомов, руководителей управлений и отделов исполнительных органов советов преимущественно осуществляется на принципах политических договоренностей, а не по принципу профессионализма.

Тенденции социально-экономического развития регионов формируются под влиянием макроэкономических процессов в государстве, структурных особенностей экономики регионов, реализации мероприятий государственной региональной социально-экономической политики, трансформации системы государственного управления и местного самоуправления[23].

Всего в течение последних лет для развития регионов были характерны следующие особенности и тенденции. Динамика экономических показателей в отдельных регионах за два года подряд время диаметрально противоположной, что свидетельствует о слабости экономической базы большинства регионов, недостаточность их потенциала развития. Для экономически маломощных регионов деятельность 1—2 крупнейших предприятий является определяющей при формировании результативных экономических показателей. Тенденции экономического роста в большинстве регионов находятся в значительной зависимости от влияния временных факторов, в том числе субъективных. Самые высокие темпы роста экономических показателей характерны для регионов с маломощным экономическим потенциалом, но при этом не произошло приостановление углубления региональных социально-экономических диспропорций. Низким

является уровень экономического обмена между регионами.

Таким образом, задача государственной власти на внутренней арене — достичь политического, экономического и гуманитарного единства страны на основе согласования разнонаправленных интересов всех регионов.

---

[1] См.: *Башков П.А., Галушкин К.А., Кучеренко П.А., Чихдадзе Л.Т., Е.Н. Хазов.* Актуальные проблемы муниципального права России. под ред. Л.Т. Чихдадзе., Е.Н. Хазов Учебник для студентов магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция»; / М., 2016. Сер. Magister. С. 174—181.

[2] См.: *Хазов Е.Н., Зубов И.Н., Василевич Г.А., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Деметрашвили А., Виноградов В.А., Шаповал В.Н., Осавелюк А.М., Калина В.Ф., Зинченко Е.Ю., Эриашвили Н.Д., Миронов А.Л., Егоров С.А., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю.* Конституционное право зарубежных стран. учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки 030900.62 «Юриспруденция» : квалификация (степень) «бакалавр» / М., 2013. Сер. Юриспруденция для бакалавров.

[3] См.: *Хазов Е.Н., Прудников А.С., Грудцына Л.Ю., Белоновский В.Н.* Муниципальное право: учебник. М., 2013.

[4] См.: *Аверин А.Н.* Социальная политика органов государственной власти субъектов Российской Федерации / А.Н. Аверин. М. 2008. № 6. С. 213—216; *Васильев А.А.* Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления: принципы, направления и формы // А.А. Васильев. 2015. № 3. С. 21—23; *Краснов А.А.* Система муниципального управления / А.А. Краснов. СПб: Лидер. 2015. С. 79—84; *Краснов Н.И.* Правовые основы деятельности органов местного самоуправления в социально-культурной сфере // Н.И. Краснов. 2015. С. 231—234; *Семенова К.Н.* Социальная политика в муниципальных образованиях / К.Н. Семенова. М., 2015. № 5. С. 11—14; *Чеснакова И.Р.* Территориальные проблемы социальной политики // И.Р. Чеснакова. М. 2014. С. 56—62.

[5] См.: *Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Антонова Н.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Осавелюк А.М., Миронов А.Л., Чихладзе Л.Т., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю., Кальгина А.А., Галушкин А.А., Саудаханов М.В., Пашенцев Д.А., Башков П.А., Акимова С.А.,Зенин С.С.* Муниципальное право России. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. К.К. Гасанова, Е.Н. Хазова, Л.Т. Чихладзе. М., 2016. 399 с.

[6] См.: *Богданов А.В., Хазов Е.Н., Хазова В.Е.* Роль оперативных подразделений ОВД по сохранению, охране и защите культурных и исторических ценностей в Российской Федерации. Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 7. С. 53—56.

[7] См.: Закон РФ от 9 октября 1992 г. № 3612-I «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (с изменениями от 28.11.2015 г.). http://www.pravo.dov.ru.

[8] См.: *Хазова В.Е.* Международно-правовые формы борьбы с посягательством на национально-культурное достояние народов. диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / М., 2006.

[9] См.: Закон РФ от 9 октября 1992 г. № 3612-I «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (с изменениями от 28.11.2015 г.). http://www.pravo.dov.ru. Федеральный закон от 06.01.1999 № 7-ФЗ (ред. от 25.12.2012) «О народных художественных промыслах». http://www.pravo.dov.ru

[10] См.: Министерство юстиции РФ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://minjust.ru/

[11] См.: *Хазова В.Е., Хазов Е.Н.* Международно-правовая защита национально-культурного достояния народов. Монография / М., 2009.

[12] См.: Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации». http://www.pravo.dov.ru

[13] См.: Постановление Правительства РФ от 21 января 2015 г. № 29 «Об утверждении Правил сообщения работодателем о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации» http://www.pravo.dov.ru

[14] См.: Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». http://www.pravo.dov.ru

[15] См.: Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.08.2014, № 31, ст. 4398. http://www.pravo.dov.ru; *Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Чихдадзе Л.Т., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Опалева А.А.* Актуальные проблемы конституционного права России. Учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция»; по научной специальности 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» / М., 2016. Сер. Magister.

[16] См.: *Габричидзе Б.Н., Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н., Чернявский А.Г., Кузнецов С.М., Хазов Е.Н., Галузо В.Н.* Система органов государственной власти России: учебное пособие. М., 2013. Сер. Magister (3-е издание, переработанное и дополненное).

[17] См.: *Гасанов К.К., Хазов Е.Н.* Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека в России. М., 2004.

[18] См.: *Хазов Е.Н., Хазова В.Е.* Совет Европы, ООН, международные организации и их роль по соблюдению, охране и защите прав и свобод человека в мировом сообществе. Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2016. № 1. С. 3—6.

[19] См.: *Гончаров С.И., Хазов Е.Н.* Основные элементы юридического механизма реализации прав, свобод и обязанностей человека. В сборнике: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. сборник тезисных статей. Министерство внутренних дел Российской Федерации. Московский университет. М., 2003. С. 58—60.

[20] См.: *Прудников А.С., Авсеенко В.И., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н.* Конституционное право России Москва, 2006. (2-е издание, переработанное и дополненное).

[21] См.: *Прудникова Т.А., Егоров С.А., Акимова С.А.* Правовые и организационные особенности миграционной политики в ряде зарубежных стран. Учебное пособие / М., 2013.

[22] См.: *Кузбагаров А.Н., Эриашвили Н.Д., Ахведиане Ю.Т., Богданов Е.В., Алексий П.В., Власов А.А., Григорьев В.Н., Рассолова Т.М., Архипов А.П., Джабуа И.В., Хазова В.Е., Дудкин А.Ю., Никулина Н.Н.* Страховое право. учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под редакцией В.Н. Григорьева, А.Н. Кузбагарова, В.В. Шахова. М., 2014. Сер. Dura lex, sed lex (Пятое издание, переработанное и дополненное).

[23] См.: *Эриашвили Н.Д., Габричидзе Б.Н., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кальгина А.А., Прудников А.С., Алиев Я.Л., Маюров Н.П., Кирсанов А.Ю., Газлоев Д.В., Галузо В.Н.* Органы государственной власти в России .Конституционно-правовой аспект. учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлениям подготовки «Юриспруденция», «Политология», «Государственное и муниципальное управление» / Москва, 2016. (Четвертое издание, переработанное и дополненное).

УДК 34
ББК 67

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ НАЧАЛА В ПРИРОДЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ЮЛИЯ ГРИГОРЬЕВНА СКРИПКИНА,
старший преподаватель кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук, майор полиции
E-mail: yuliya.skripkina@bk.ru

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

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются государственные и общественные начала в природе местного самоуправления.
Ключевые слова: органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Abstract. The state and public beginnings in the nature of local government are considered.
Keywords: public authorities, local governments.

Различия между государственной властью и местным самоуправлением предполагают возможность осуществления последним ряда государственных функций. Местное самоуправление, в силу объективного положения в социуме, объективно выступает в качестве противовеса региональному сепаратизму[1], что особенно актуально для Российской Федерации, где процесс формирования подлинного федерализма, так же как и местного самоуправления, находится в начальной стадии.

Дискуссионным является и вопрос о том, какие начала — государственные или общественные — преобладают в природе местного самоуправления. Одни ученые полагают, что местное самоуправление является как институтом, так и способом построения гражданского общества, от формирования которого зависит устойчивость российской демократии[2]. Другие ученые-юристы не разделяют восторженного отношения к идее превращения местного самоуправления в одну из основ гражданского общества. С.А. Авакьян, в частности, отмечает, что провинциальная община не может быть основой ни государственности, ни политического климата в стране[3].

Рассмотрение в историческом аспекте вопроса о генезисе государственной власти и местного самоуправления сводится к двум подходам:

1) государственная власть первична по отношению к местному самоуправлению;

2) местное (общинное) самоуправление существовало в до государственный период.

Суть последнего подхода заключается в понимании местного самоуправления не как специфического публично-правового института, обладающего рядом формальных юридических признаков, и производного в силу этого исключительно от государства, а как естественной формы самоорганизации населения с целью непосредственного управления общественными и, прежде всего, хозяйственными процессами.

Некоторые ученые (например, В.С. Нерсесянц, Н.В. Постовой связывают начало развития местного самоуправления с догосударственным периодом[4]. Указанный подход до бесконечности раздвигает границы понятия местного самоуправления, поскольку в него включаются общественное, территориальное, производственное, сословное, корпоративное самоуправление, т.е. по существу, все возможные формы самоорганизации населения.

В целом такой подход представляется достаточно обоснованным, однако, следует отметить, что до государственные формы организации общества, в том числе, и у древних славян, все же не являются местным самоуправлением в современном его понимании. В.В. Наумкина в этой связи также отмечает, что

наличие разных подходов относительно точки начала отсчета развития местного самоуправления связано с тем, что ранее существовавшее местное самоуправление не соответствует современным понятиям[5].

Из сказанного следует, что местное самоуправление может проявлять как признаки, присущие государству, так и признаки, присущие обществу. Идеальный баланс между ними, обеспечивающий органическое сочетание государственных и общественных интересов, как правило, трудноуловим. В зависимости от конкретной ситуации в государстве местное самоуправление может материализоваться либо в форме с преимущественным развитием «общественной», либо «государственной» составляющих. В то же время реализация «крайних» вариантов местного самоуправления значительно снижает его потенциал и социально-экономическую эффективность местной власти[6].

Дуалистическая природа местного самоуправления нашла свое отражение и в мировом опыте государственного строительства. Из всего многообразия моделей местного самоуправления, реализованных в странах Западной Европы и на американском континенте, можно выделить две основные категории:

а) модели с приоритетом государственных интересов;

б) с приоритетом общественных интересов. Первая (континентальная) модель формировалась «сверху» как «продолжение» государственной власти; вторая (общинная или англосаксонская) — преимущественно как инициатива «снизу».

Рассматривая особенности становления местного самоуправления в современный период развития российской государственности, следует отметить, что реформа местного самоуправления (начавшаяся с 1989 г.) характеризуется попытками возрождения местного самоуправления путем реформирования местной власти, исходя из принципов децентрализации и местной автономии.

Возрождаемое российским государством местное самоуправление в конце 1980-х годов, первоначально регулировалось указами Президента РФ. В 1989 г. был принят первый Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства», устранивший соподчиненность местных исполнительных органов по вертикали. Принятый в 1991 г. Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»[7], частично восстановил эту соподчиненность, разграничил полномочия представительных и исполнительных органов, ввел выборность глав администраций. Закон явился базой реформирования местных органов государственного управления и превращения их в органы местного самоуправления.

На начальном этапе реформирования местного самоуправления (1989—1991 гг.) задача формирования местного самоуправления, как таковая, не ставилась. Местные органы власти, в том числе выборные, до 1992 г. оставались в системе органов государственной власти, однако расширение их полномочий и самостоятельности создавало благоприятные предпосылки для формирования современной формы местного самоуправления. Формирование благоприятных условий для развития местного самоуправления стало результатом решения двух более общих задач: политической (отказ от партийного управления) и децентрализации государственного управления.

Учреждение в Российской Федерации поста Президента РФ при одновременном сохранении властной системы Советов народных депутатов, привело к неизбежному противостоянию между ними. Политический кризис разрешился в октябре 1993 г. революционными, по сути, изменениями — полной ликвидацией системы Советов народных депутатов как таковой. Изданный 9 октября 1993 г. Указ Президента РФ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривал прекращение деятельности районных в городах, городских в районах, поселковых, сельских Советов народных депутатов с передачей их соответствующим администрациям (п. 4)[8]. В юридическом аспекте это, по существу, означало прекращение всей советской власти.

Указом Президента от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы», которым было положено начало процессу реформирования системы органов государственной власти и местного самоуправления. Однако, поскольку фактические отношения отстают от идеальных правоотношений, моделируемых правовыми нормами, то фактический переход от единой системы советов к системе органов местно-

го самоуправления на практике осуществляется постепенно и еще далек от завершения.

Принятие 12 декабря 1993 г. на всенародном референдуме Конституции Российской Федерации явилось важнейшим этапом в развитии местного самоуправления. Достаточно отметить, что в ст. 12 Конституции РФ местное самоуправление закреплено в качестве важнейшей основы конституционного строя. Конституционные положения признают и гарантируют местное самоуправление, обеспечивают его самостоятельность в пределах своих полномочий. Органы местного самоуправления призваны обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Как органы публичной власти, наиболее приближенные к жителям муниципальных образований, они решают вопросы, связанные с хозяйственной, культурной жизнью муниципального образования, а также проблемы укрепления общественного порядка на своей территории.

На основе изложенного, можно сделать следующие выводы[9]:

1. Местное самоуправление — это разновидность публичной власти, реализующаяся в форме самостоятельного и ответственного управления органами местного самоуправления и (или) населением муниципального образования, предназначенной для наиболее эффективного решения части общегосударственных задач в границах муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

2. Крайние формы реализации, т.е. преобладание интересов государства над местными интересами, либо чрезмерная самостоятельность местных сообществ в ущерб интересам государства, являются неоптимальными с точки зрения жизнеспособности государства. Основной задачей при строительстве любого государства является поиск устойчивой модели местного самоуправления, обеспечивающей гармоничное сочетание местных и государственных интересов и соответствующей историческим и культурным традициям страны.

3. Не включение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти объективно затрудняет решение проблемы положения местного самоуправления в вертикальной системе отношений публичной власти. Поскольку ни государство, ни гражданское общество, несмотря на свою относительную автономность, не могут по объективным причинам полностью изолироваться и самоустраниться друг от друга, это обуславливает необходимость поиска форм и способов их взаимодействия друг с другом.

Литература

1. Европейская Хартия местного самоуправления. Русская версия. Страсбург. Совет Европы. Отдел изданий и документов. № 92-87-0804-8. Май. 1990 // Местное самоуправление в зарубежных странах. М., 1994.

2. Конституция Российской Федерации. (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ 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). Текст Конституции с учетом поправок, внесенных законом РФ о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 1 августа 2014 г., в Собрании законодательства Российской Федерации от 4 августа 2014 г. № 31 ст. 4398.

3. Федеральный конституционный закон РФ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (с изм. в ред. от 14 декабря 2015 г.) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Федеральный конституционный закон от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон» «О Конституционном Суде Российской Федерации» Текст Федерального конституционного закона опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 15 декабря 2015 г., в «Российской газете» от 16 декабря 2015 г. № 284, в Собрании законодательства Российской Федерации от 21 декабря 2015 г. № 51 (часть I) ст. 7229.

4. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от (ред. от 09.03.2016) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2001. № 7. Ст. 608.

5. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П по делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 г. «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и п. 2.3. положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ, утвержденного названным Указом // Собрание законодательства РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

6. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в устав (Основной Закон) Курской области»» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 50. Ст. 4943; ВКС. 2001. № 1.

7. Закон РСФСР от 6 июля 1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 267.

8. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. (с изм. 15.02.2016 г. опубликован в «Российской газете» от 17 февраля 2016 г. № 33, в Собрании законодательства Российской Федерации от 15 февраля 2016 г. № 7 ст. 905).

9. Федеральный закон «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 03.12.2012 г. № 244-ФЗ Российская газета», № 283, 07.12.2012 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 15.09.2015 года).

10. *Аврутин Ю.Е.* МВД России на рубеже XX—XXI веков: организационное становление, перспективы развития (опыт критического исследования). СПб., 2003. 174 с.

11. *Аврутин Ю.Е., Кикотъ В.Я., Сыдорук И.И.* Правопорядок и его организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации: теоретическое административно-правовое исследование. М., 2003. 126 с.

12. *Нечевин Н.Д.* Правовое регулирование участия граждан в обеспечении правопорядка в современный период // Российский следователь. 2005. № 7. С. 42—43.

13. *Скрипкина Ю.Г.* Взаимодействие органом местного самоуправления с органами внутренних дел по охране общественного порядка на территории муниципального образования (конституционно-правовые и организационные основы). Дисс. канд. юрид. наук. СПб.2009. С. 240.

14. *Лапин В.А., Крестьянинов А.В., Коновалова И.Н.* Основы местного самоуправления / Под общ. ред. В.А. Лапина: учеб. пособие. М.: Дело, 2006. С. 34.

15. *Авакьян С.А.* Рецензия на монографию А.А. Сергеева «Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия». М.: «Юриспруденция», 2005. С. 48.

16. См.: Политико-правовые ценности: история и современность / Под ред. Н.С. Нерсесянца. М.: Эдиториал УРСС, 2000. С. 196—197.

References

1. The European Charter of local self-government. Russian version. Strasbourg. The Council Of Europe. Department of publications and documents. No. 92-87-0804-8. May. 1990 // Local government in foreign countries. M., 1994.

2. The Constitution Of The Russian Federation. (adopted by popular vote 12.12.1993) (as amended, amended Laws of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation of 30 December 2008 № 6-FKZ dated 30 December 2008 No. 7-FKZ of 5 February 2014 No. 2-FCL from July 21, 2014 No. 11-FCL). The text of the Constitution taking into account the amendments introduced by the law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of 21 July 2014 No. 11-FCL, published on the Official Internet portal of legal information" (www.pravo.gov.ru on August 1, 2014, Meeting of the legislation of the Russian Federation from August 4, 2014 No. article 31 4398.

3. Federal constitutional law of the Russian Federation of 21 July 1994 No. 1-FKZ (Rev. in an edition from December 14, 2015) «On the constitutional Court of the Russian Federation» // the Federal constitutional law from December 14, 2015 № 7-FKZ «On amending the Federal constitutional law» «On the constitutional Court of the Russian Federation» the Text of the Federal constitutional law published in «Official Internet portal of legal information» (www.pravo.gov.ru 15, 2015, in «the Russian newspaper» from December 16, 2015, No. 284,

in the Collection of legislation of the Russian Federation from December 21, 2015 No. 51 (part I) St. 7229.

4. Federal law «On General principles of organization of legislative (representative) and Executive state authorities of constituent entities of the Russian Federation» of 6 October 1999 No. 184-FZ (as amended on (ed. by 09.03.2016) // collected legislation of the Russian Federation. 1999. No. 42. St. 5005; 2000. No. 31. St. 3205; 2001. No. 7. St. 608.

5. The decision of the constitutional Court of the Russian Federation from April, 30th, 1996 № 11-P on business about check of constitutionality of item 2 of the presidential Decree of October 3, 1994 «About measures on strengthening of uniform system of Executive power in the Russian Federation» and paragraph 2.3. provisions on the administration of krais, oblasts, cities of Federal significance, Autonomous oblast, Autonomous Okrug of the Russian Federation approved by the decree // meeting of the legislation of the Russian Federation. 1996. No. 19. St. 2320.

6. The decision of the constitutional Court of the Russian Federation of 30 November 2000 n 15-P on business about check of constitutionality of separate provisions of the Charter (fundamental law) of Kursk area in edition of the Law of Kursk region of 22 March 1999 «About modification and additions in the Charter (fundamental Law) of Kursk area» // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2000. No. 50. St. 4943; videoconferencing. 2001. No. 1.

7. Law of the RSFSR of 6 July 1991 № 1550-1 «On local self-government in the RSFSR» // sheets of Congress of people's deputies of the RSFSR and the Supreme Soviet of the RSFSR. 1991. No. 29. St. 267.

8. Federal law «On General principles of organization of local self-government in the Russian Federation» of 6 October 2003 No. 131-FZ // collected legislation of the Russian Federation. 2003. No. 40. St. 3822. (Rev. 15.02.2016 was published in «Rossiyskaya Gazeta» of February 17, 2016 No. 33, in the Collection of legislation of the Russian Federation from February 15, 2016 No. 7, article 905).

9. Federal law «On police» of 7 February 2011 № 3-FZ (as amended on 03.12.2012, № 244-FZ of the Russian newspaper, № 283, 07.12.2012, with Rev. and EXT., joined. valid from 15.09.2015).

10. *Avrutin Yu.E.* Ministry of internal Affairs of Russia on a boundary XX—XXI centuries: organizational development, development prospects (experience of critical study). SPb., 2003. 174 C.

11. *Avrutin J.E., Kikot V.J., Sydoruk I.I.* the rule of Law and legal security in the Russian Federation: theoretical-legal and administrative research. M., 2003. 126 p.

12. *Lechevin N.D.* Legal regulation of citizens ' participation in ensuring law and order in the modern period // Russian investigator. 2005. No. 7. S. 42—43.

13. *Skripkin Yu.G.* Interaction of local government with internal Affairs bodies on protecting public order on the territory of municipal formation (of the constitutional legal and institutional foundations). Diss. Cand. the faculty of law. Sciences. SPb. 2009. P. 240.

14. *Lapin V.A., Peasant A.V., Konovalova I.N.* Basis of local government / Under the General editorship of V.A. Lapina: proc. allowance. M: The Thing Is, 2006. P. 34.

15. *Avakyan S.A.* a review of the monograph A.A. Sergeeva «Federalism and local self-government as institutes of the Russian democracy». M., «Jurisprudence», 2005. P. 48.

16. See: Political and legal values: history and modernity / ed.With. Nersesyants. M.: editorial URSS, 2000. P. 196—197.

---

[1] Скрипкина Юлия Григорьевна, старший преподаватель кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, майор полиции. E-mail: yuliya.skripkina@bk.ru.

[2] По мнению Ю.Е. Самарина, места, прежде всего, выросшие на торговле и ремеслах города, крайне заинтересованы в едином общегосударственном политическом и экономическом пространстве без множества внутренних административных и т.п. границ. Регионы, обладающие, как правило, какими-то природными запасами и соединяющие в себе города и сельскую местность, в силу их самодостаточности, наоборот, объективно тяготеют к возведению новых внутригосударственных границ и ограничению ввоза, вывоза товаров, услуг и др., для обеспечения собственного монопольного контроля над имеющимися у них ресурсами. См.: Проблемы регионального управления и законодательства // Российский юридический журнал. 1994. № 2. С. 9.

[3] *Богданова Н.А.* К вопросу о конституционной природе местного самоуправления. М., 1996. С. 23.

[4] См.: *Авакьян С.А.* Рецензия на монографию А.А. Сергеева «Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия». М.: «Юриспруденция», 2005. С. 48.

[5] См.: Политико-правовые ценности: история и современность / Под ред. Н.С. Нерсесянца. М.: Эдиториал УРСС, 2000. С. 196—197.

[6] См.: *Наумкина В.В.* Организационно-правовые основы развития местного самоуправления в Хакасии (историко-теоретическое исследование). Автореф. Дисс канд. юрид. наук. М.. 2002. С. 13.

[7] *Лапин В.А., Крестьянинов А.В., Коновалова И.Н.* Основы местного самоуправления / Под общ. ред. В.А.Лапина: учеб. пособие. М.: Дело, 2006. С. 34.

[8] ВВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

[9] См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 1010.

[10] См.: *Скрипкина Ю.Г.* Взаимодействие органом местного самоуправления с органами внутренних дел по охране общественного порядка на территории муниципального образования (конституционно-правовые и организационные основы). Дисс. канд. юрид. наук. СПб. 2009. С. 240.

УДК 342.52
ББК 67.400.62

ЗАКОНОПРОЕКТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СУБЪЕКТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ РФ: СТАТИСТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

АЛИМБЕК ТУЗЕМОВИЧ ХИДЗЕВ,
аспирант Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
E-mail: alimbek.hidzev@gmail.com
Научная специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.
Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор ***С.В. Бошно***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируется законопроектная деятельность субъектов законодательной инициативы в РФ. Выявлены характерные особенности и тенденции развития законопроектной деятельности. Статистические данные показаны за период с 1991 по 2015 гг. по данным справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

Ключевые слова: закон, законопроекты, субъекты законодательной инициативы, законодательство, восполняющее нормотворчество, регламентарная власть.

Abstract. The author in this article analyzes the legislative-draft activity of subjects of legislative initiative in the Russian Federation. The characteristic features and tendencies of development of legislative activities are shown. Statistics include period from 1991 to 2015 according to the reference system «Consultant Plus».

Keywords: law, legislative-draft, legislation, drafts of bills, complementary rulemaking, decrees and orders of Russian President, executive orders.

В Российской Федерации закон является правовым актом высшей юридической силы. За исключением случаев, когда Президент РФ издает замещающие указы, наиболее важные общественные отношения регулируются федеральными законами. По Конституции РФ правом законодательной инициативы обладают следующие субъекты: Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения (это распространяется и на Верховный Арбитражный Суд РФ). Распределение законопроектов наглядно продемонстрировано на диаграмме[1]:

Согласно приведенным данным, наибольшее число законопроектов ожидаемо принадлежит палатам Федерального Собрания, Правительству и законодательным (представительным) органам субъектов РФ. На их долю в совокупности приходится 86% всех актов. Сравнительно небольшие доли принадлежат Президенту РФ и высшим судам, всего 6%. Также в справочно-правовой системе зафиксированы различные законопроекты, подготовленные профильными министерствами, службами, агентствами, Банком России, Генеральной прокуратурой РФ и т.д.

Кроме обобщенных цифр, научный интерес представляет статистика по разработанным различными субъектами законопроектам (в диаграмме не представлены законопроекты высших судов, так как их количество несоизмеримо мало по сравнению с другими результатами: ~ 10—20 законопроектов в год)[2] в хронологическом порядке:

При подсчете статистики были выявлены следующие особенности.

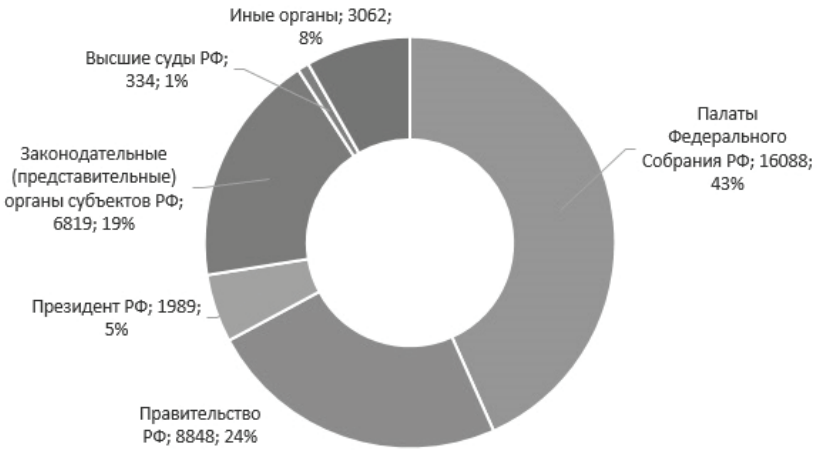


Диаграмма 1. Распределение законопроектов по субъектам законодательной инициативы за период с 1991 по 2015 гг. (всего 37 140)

Диаграмма 2. Распределение законопроектов по субъектам законодательной инициативы в хронологическом порядке

В СПС «КонсультантПлюс» за период с 1991 по 1993 не зафиксировано ни одного законопроекта.

Согласно закону Паркинсона, количество законопроектов возрастает с каждым годом, что вызывает обоснованные опасения. Исходя из известных принципов диалектики, количество законопроектов обратно пропорционально их качеству. В 2014 количество законопроектов превысило отметку в 4 000 (точное значение: 4 206).

За последние четыре года анализируемого периода (2012—2015 гг.) подготовлено 14 247 законопроектов, что составляет практически половину от суммарного количества всех актов с 1991 по 2015 гг. Также за этот период заметен разрыв между показателями основных акторов — субъектов законодательной инициативы — и общим количеством подготовленных актов. Это связано с тем, что в справочных системах стали фиксироваться законопроекты, подготовленные органами государственной власти в соответствии с постановлением Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»[3]. Согласно правилам, закрепленным в указанном акте, федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, или федеральный орган исполнительной власти, которому поручена подготовка проекта нормативного правового акта, осуществляет размещение на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», созданном для размещения информации о

подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения (далее — официальный сайт)[4]:

- уведомления о подготовке проекта нормативного правового акта (далее — уведомление);
- проекта нормативного правового акта;
- информации о сроках общественного обсуждения уведомления и (или) проекта нормативного правового акта;
- информации о результатах общественного обсуждения уведомления и (или) проекта нормативного правового акта;
- информации о результатах рассмотрения проекта нормативного правового акта.

В первую очередь это сделано с целью проведения общественных обсуждений текстов законопроектов, экспертиз проектов нормативных правовых актов, в том числе антикоррупционной экспертизы, лингвистической и т.д. до их официального принятия либо внесения в Государственную Думу. По состоянию на 01.08.16 на портале http://regulation.gov.ru/ зарегистрировано 2 887 записей по запросу «проекты федеральных законов». Это, несомненно, должно способствовать повышению качества проектов нормативных правовых актов и развитию гражданских институтов общества, правовой культуры населения.

Наибольшая доля законопроектов подготовлена палатами Федерального Собрания, Правительством и законодательными (представительными) органами субъектов РФ. «Прослойка» законопроектов, исходящих от Президента РФ, примерно равна доле в общем количестве, согласно предыдущей диаграмме — 5%. Общее количество президентских законопроектов растет, начиная с 2009 г. их уже больше 100 актов в год. Учитывая данные диаграммы 3, можно утверждать, что глава государства все чаще прибегает к конституционному механизму законодательной инициативы, нежели изданиям восполняющих указов.

Литература

1. Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» // СЗ РФ, 03.09.2012, № 36, ст. 4902.

2. Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения // [Электронный ресурс] URL: http://regulation.gov.ru/

References

1. The RF Government decree of 25 August 2012 № 851 «On the procedure for disclosure by Federal Executive bodies of information on preparation of projects of normative legal acts and results of their public discussion» // Sz the Russian Federation, 03.09.2012, № 36, article. 4902.

2. The official site for posting information about the preparation of the Federal bodies of Executive power projects of normative legal acts and results of their public discussion // [Electronic resource] URL: http://regulation.gov.ru/

---

[1] Статистические данные использованы из СПС «КонсультантПлюс» по состоянию на 01.07.2016 г. согласно результатам поиска со следующими параметрами: вид документа — «законопроект», принявший орган — «Президент РФ», «Правительство РФ» и т.д., диапазон дат — с «1 января» по «31 декабря» запрашиваемого года. Для поиска законопроектов палат Федерального собрания использовались следующие параметры текста документа: «(внесен депутат* Государственной Думы) \ИЛИ (внесен член* Совета Федерации) \ИЛИ (внесен Советом Федерации)», расширенный поиск, близость слов — «в абзаце», окончание — «точно, как в запросе». Искомый текст сформулирован таким образом, чтобы охватить тексты, внесенные как депутатами ГД ФС РФ, так и членами СФ ФС РФ.

[2] Статистические данные использованы из СПС «КонсультантПлюс» по состоянию на 01.07.2016 г. согласно результатам поиска со следующими параметрами: вид документа - «законопроект», принявший орган — «Президент РФ», «Правительство РФ» и т.д., диапазон дат — с «1 января» по «31 декабря» запрашиваемого года. Для поиска законопроектов палат Федерального собрания использовались следующие параметры текста документа: «(внесен депутат* Государственной Думы) \ИЛИ (внесен член* Совета Федерации) \ ИЛИ (внесен Советом Федерации)», расширенный поиск, близость слов — «в абзаце», окончание — «точно, как в запросе». Искомый текст сформулирован таким образом, чтобы охватить тексты, внесенные как депутатами ГД ФС РФ, так и членами СФ ФС РФ.

[3] СЗ РФ, 03.09.2012, № 36, ст. 4902.

[4] Официальным сайтом для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения является портал http://regulation.gov.ru/ (согласно ч. 2 постановления Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» // СЗ РФ, 03.09.2012, № 36, ст. 4902).

УДК 34
ББК 67

ПОЛИЦЕЙСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА И ЕЕ РОЛЬ В ОБЕСПЕЧЕНИИ СТАБИЛЬНОСТИ И УСТОЙЧИВОСТИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОРЯДКОВ[1]

ВЛАДИМИР ИВАНОВИЧ ЧЕРВОНЮК,

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

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

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В понимании автора, концептуализация полицейской деятельности государства предполагает формирование общей теории, науки о полицейской (правоохранительной) деятельности, или правоохране. Презюмируется, что в условиях возросших террористических угроз фундаментальной задачей науки правоохраны, равно как и правоохранительной политики современного правого государства, является уточнение конституционного смысла (соотношения) свободы и безопасности, определение их пределов и оснований законодательной коррекции. Предложен инновационный взгляд, согласно которому фактической основой решения этого вопроса является законодательное определение понятия террористической опасности, возникновение которой является обстоятельством (юридическим фактом) для введения режима террористической опасности — разновидности исключительных правовых режимов, вводимых в определенных местностях, участках местности, в населенных пунктах или на определенных объектах на определенное время в условиях потенциальной (предполагаемой) или реальной угрозы правам и свободам граждан, их жизни и здоровью, охраняемым законом интересам, безопасности обществу и государству, когда обычными силами и средствами без введения специальных мер и временных ограничений предотвращение этой угрозы оказывается невозможным. Постулируется необходимость дефинирования понятий террористической опасности и режима террористической опасности в новой редакции Федерального закона о противодействии коррупции. Обосновано отличие данного режима от режима чрезвычайного положения и доказываются преимущества его введения, с точки зрения целей обеспечения конституционной безопасности, в ситуации возникшей террористической опасности. Отмечается, что в зависимости от уровней террористической опасности режим террористической опасности может быть усилен режимом контртеррористической операции.

Ключевые слова: правовое государство, полицейское государство, полицейская деятельность государства, полицейское право, наука о правоохране (полицейской деятельности), идея соотношения (баланса) конституционных свобод и безопасности, террористическая опасность, уровни террористической опасности, сферы (зоны) распространения террористической опасности, режим террористической опасности, чрезвычайные законы, режим контртеррористической операции.

Abstract. The author thinks that the conceptualization of policing implies the formation of the general theory, the science of policing or law enforcement. It is presumed that in the context of the increased terrorist threats that the main task of the science of policing, as well as modern law-enforcement policy, is to clarify the constitutional sense (relation) of freedom and security, the definition of its limits and grounds for legislative correction. The author proposes an innovative view that the real basis for the solution of this issue is a legal definition of the term terrorist threat, the origin of which is the circumstance (a legal fact) of the declaration of a state of terrorist threat which is defined as a variety of exceptional states declared in certain areas, inhabited localities or certain places for a certain time with a potential (presumed) or real threat to the rights and freedom of citizens, their life and health, legally protected interests, security and the society and state when the prevention of the threat is impossible using only conventional forces and resources or without the initiation of special and temporary restrictions. The definition of the terrorist threat and the state of terrorist threat is postulated as a necessity in the new edition of the Federal Law for the fight against corruption. The difference of this state and the state of emergency is vindicated by the author and the advantages of its declaration are proved, talking about the goals of the constitutional security in the situation of terrorist threat. It is noted that the state of terrorist threat can turn into a counter-terrorist operation; it depends on the level of terrorist threat.

Keywords: legal state, police state, policing, police law, science of law enforcement (policing), idea of the relation (balance) of constitutional freedoms and security, terrorist threat, levels of terrorist threat, scopes (areas) of terrorist threat, state of terrorist threat, emergency laws, state of counter-terrorist operation.

Обеспечение устойчивости и стабильности конституционных порядков –главная задача демократического правового государства. В современных условиях важным условием ее решения является эффективная работа полиции, если шире — то полицейской деятельности государства. При этом не следует смешивать лексически схожие, но сущностно различные понятия — «полицейское государство» и «полицейская деятельность». То обстоятельство, что конституционные системы фактически абсолютного большинства современных стран признали принцип «правового государства» в качестве одной из основ государственного (конституционного) строя одновременно означает отрицание правовым государством своей противоположности — государства полицейского. Правовое государство не является продолжением полицейского государства (как традиционно представлено в специальной литературе)[2], но является новым качеством государства на определенном этапе его исторического развития.

Вместе с тем непреложным является факт, приобретший характер государственно-правовой аксиомы: всякому государству, в большей или в меньшей степени, присуща обусловленная его (государства) сущностными характеристиками полицейская функция. Иными словами, полицейская деятельность — имплицитная современному государственному строю функция, значимость которой в современных условиях объективно возрастает[3].

Такой вывод основывается на закономерностях действия права и государства: государство, как это доказывают многочисленные факты истории, возникает из объективно возникшей для общества потребности в обеспечении действия права, которое исторически упредило появление государства[4]. Право по самому факту своего существования призвано было обеспечить порядок в динамично развивающихся общественных отношениях, оградить их от произвола и случайностей и таким образом обеспечивать решение цивилизованными средствами (правовым инструментарием) достижение социально-экономических, политических и духовно-культурных задач. Концентрация силы для обеспечения действия права исключительно в руках государства — это важнейший сущностный фактор государства, которое *выступает в общественной системе как организованная социальная сила, обладающая монополией на легитимное применение принуждения.* Государство таким образом является единственным контрагентом общества, полномочным в его интересах, в границах и формах, определенным законом правом, «расходовать» (М. Вебер) принудительную энергию[5]. Концентрацией силы «в собственных руках», признанием прерогатив на ее применение государство таким путем добивается установления монополии на применение принуждения, исключает неконтролируемое его «расползание»; тем самым создаются прочные основания для обеспечения безопасности общества, личности и самого государства.

Если по своему главному предназначению государство призвано гарантировать действие права и таким образом обеспечивать решение цивилизованными средствами (правовым инструментарием) достижение социально-экономических, политических и духовно-культурных задач, то и содержание его (государства) деятельности объективно отвечает этим целям. Соответственно, исходя из назначения государства, характера его деятельности в социально-правовом пространстве, специфики используемых им методов и средств достижения конституционно значимых целей, особенностей используемого правового инструментария для систематического и непрерывного управляющего воздействия на общество, в содержании его деятельности объективно выделяются два основных (хотя и далеко не равнозначных) направления деятельности, или функции государства: *(1) позитивная, или регулятивно-управленческая деятельность — функция, связанная с использованием государством регулятивного потенциала права (функция государственного управления, понимаемого в узком смысле); (2) охранительно-принудительная деятельность — функция государства, соотносимая с действием охра-*

нительно-принудительного потенциала права (государственно-охранительная, или правозащитная функция)[6].

Значит, государству по объективным основаниям присуща функция охранительного характера, предназначенная для обеспечения безопасности общества, государства отдельной личности от реальных и потенциальных угроз. Можно сказать, что потребность государства в обеспечении правовых порядков с использованием полицейских возможностей (охранительно-принудительных мер) радикально оттеняет его от всех иных публично-правовых организаций. В этом смысле полицейская функция также является титульной. В указанном (и только в этом!) значении всякое современное правовое государство действительно есть отчасти Polizeistaat, хотя правильнее его назвать Rechtstaat.

Оговорка: указывая на две составляющие деятельности современного государства, следует особо, применительно к современным конституционным реалиям, сделать акцент на том, что силовой аспект государства, или его полицейская функция имеет производное и подчиненное значение по отношению к «позитивной» («не силовой») регулятивно-управленческой деятельности.

При этом следует иметь в виду то обстоятельство, что в определенные периоды времени силовая составляющая государства может усиливаться. Усиление может иметь объективные основания, то есть допустимо и даже желательно, но может быть результатом неэффективной политики, просчетов политического руководства и др. Именно это обстоятельство не породило, но в значительной мере способствовало кровавым событиям 13 ноября этого года в Париже.

Ослабление полицейской функции всегда приводит к нежелательным последствиям: росту преступности, усилению конфликтности, падению уровня доверия граждан к институтам государственной власти; появлению вследствие этого структур, в том числе военизированных, готовых неправовыми инструментами устанавливать и навязывать обществу социальные порядки. В конечном счете за этим всегда следует резкое ослабление общей управляемости в стране и, как следствие этого, возникновение конституционного (общенационального) кризиса — предтечи смены (силового упразднения) государственного режима.

Следовательно, неэффективное осуществление государством полицейской функции, в особенности в ситуациях возникших остросоциальных конфликтов, чревато серьезными, порой катастрофическими последствиями для всей нации, как это, в частности, подтвердили трагические события в Украине.

В то же время позитивная организующая деятельность государства, прежде всего в области экономики, не может и не должна подменяться использованием полицейских мер, к примеру, за счет неоправданного применения фискальных мер, жесткой опеки в сфере предпринимательства, установлением неоправданных административных барьеров, а по сути умалением прав и экономической свободы предпринимателей[7].

Примечательно, что в новейших условиях полицейская функция имманентно присуща не только национальным государствам, но и наднациональным универсальным международным и региональным сообществам. Так, безопасность и правопорядок в государствах Карибского бассейна обеспечивает преимущественно Восточнокарибская региональная система безопасности, в которую входят Антигуа и Барбуда, Барбадос, Доминика, Гренада, Ямайка, Сент-Китс и Невис, Сент–Люсия, а также Сент-Винсент и Гренадины[8].

Согласно современному международному праву применение полицейских акций посредством использования международными структурами полицейских сил в определенных международным законодательством случаях и в установленном порядке не только допустимо, но и обязательно. Проявление именно этого имеет место в Сирии.

Необходимость эффективного использования государством его полицейского ресурса предопределено не только сохраняющейся в обществе конфликтностью и правонарушаемостью, но и объективно возникшими в новых условиях — конца XX — начала XXI в. обстоятельствами. Среди них прежде всего, конечно, речь идет о терроризме, который представляет серьезную и тотальную угрозу современному социуму, его безопасности, а равно безопасности отдельной личности. События 11 сентября 2001 г. в США, последующие за ними взрывы в Лондоне, недавние теракты в Тунисе и Сомали, Ливане, Израиле, Турции, взрыв авиалайнера А321 и гибель 224 российских граждан, чудовищ-

ные убийства мирных граждан в Париже 13 ноября 2015 года, последовавший за этим теракт в Мали, к сожалению, не просто подтверждают это, но с высокой долей вероятности позволяют сделать допущение о навязанной террористическими сообществами цивилизованным странам террористической войны — войны, с которой лицом к лицу человечество столкнулось впервые в своей истории.

О высокой степени террористической опасности для целого ряда стран свидетельствует введение в них исключительных, или особых правовых режимов — разной степени террористической опасности; причем это происходит не на «далеких» континентах, а в самом центре Западной Европы: в Испании с 2014 г. введена предпоследняя степень террористической опасности; в Бельгии с ноября 2015 г. введен наивысший уровень такой опасности (прекращена работа учебных заведений, закрыты торговые центры, население в основном не оставляет свое жилище, на улицах городов и населенных пунктов круглосуточно патрулируют наряды полиции и вооруженных сил); режим чрезвычайного положения введен во Франции (сопровождается интенсивными специальными войсковыми операциями — в течение трех суток после терактов в Париже проведено более 300 таких операций, одна из которых увенчалась ликвидацией организатора и «идеолога» терактов 13 ноября). Таким образом, задача (не функция) борьбы с терроризмом, становится в современных условиях чрезвычайно злободневной.

В связи с новыми угрозами безопасности обществу и личности возрастает роль как полиции, так и всей полицейской деятельности государства в обеспечении безопасности. *Юридической формой реализации полицейской функции современного правового государства является правоохрана, или правоохранительная деятельность*[9]. Консолидация нормативных комплексов — отраслей и комплексных институтов права, опосредующих (регулирующих) правоохрану (правоохранительную деятельность) в единую правовую общность, условно можно было бы обозначить *полицейским правом*[10]. Логичным в этой же связи будет вывод о целесообразности инкорпорирования разрозненных, связанных между собой едиными концептуальными подходами и разнопредметных научных отраслей знаний (не только криминалистического цикла!) в *общую теорию (науку) о правоохране (правоохранительной деятельности)»*. В этой же связи представляется логичным выделение в составе научных специальностей самостоятельной отрасли юридической науки «Общая теория правоохраны (правоохранительная деятельность)».

Не углубляясь в детальный анализ предмета общей теории правоохраны, отмечу главное: учитывая сложившиеся реалии в сфере защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства, принципиально важным с точки зрения доктрины и практики современного конституционализма является ***уяснение проблемы соотношения свободы и безопасности.*** Таким образом, в новейших условиях фундаментальной задачей науки правоохраны, равно как и правоохранительной политики современного правого государства, является уточнение конституционного смысла (соотношения) свободы и безопасности, определение их пределов и оснований законодательной коррекции; поставленная проблема остается «не тронутой как в науке, так и в конституционной (политической) практике). С этим обстоятельством связано формулирование пределов и границ свободы в контексте современного понимания безопасности личности, общества и государства и одновременно обоснование механизмов защиты права каждого на безопасность. Логичен в этой же связи вопрос о том, могут ли и в какой мере сдвигаться границы свободы в зависимости от состояния реальных угроз правам и свободам, интересам общества и государства и др.

Понятно, что решение данной проблемы не является простой задачей еще и по той причине, что доктрина и практика конституционализма придают свободе эвентуальное, абсолютное значение. Право на безопасность, хотя и не отрицается, но значение основного и, тем более конституционного, за ним не закрепилось[11].

Вместе с тем реальная жизнь, конституционная практика отдельных государств Запада в отдельные периоды современной истории все же расставляет акценты по-иному. В частности, в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии с 1977 г. стали перманентно принимать законы с одноименным названием «О предупреждении терроризма». В особенности обращает на себя внимание Закон о предупреждении терроризма 2001 г., приня-

тый после событий 11 сентября 2011 г., который в качестве превентивных мер борьбы с терроризмом допускал: право бессрочного ареста без суда и следствия с последующей депортацией иностранных граждан, подозреваемых в причастности к террористической деятельности; право Министра внутренних дел на основании части 4 Закона 2001 г. дачи санкций для задержания лиц, подозреваемых в терроризме и угрозе национальной безопасности Соединенному Королевству, если такие лица не могут в настоящее время депортированы из страны. И хотя Палата лордов британского парламента признала отмеченные положения Закона противоречащими правам человека и вновь принятый Акт 2005 г. (заменивший Акт 2001 г., действовавший до 14 марта 2005 г.) заменил бессрочный арест на ограничение передвижения (домашний арест), однако после взрывов в Лондоне 21 июля 2005 г. Актом 2006 г. о предупреждении терроризма охранительно-принудительные меры вновь были ужесточены, в частности предусмотрено использование перехваченных телефонных разговоров в качестве доказательства в суде; объявление вне закона посетивших тренировочный лагерь подготовки террористов; специальный набор способов борьбы с терроризмом в средствах массовой информации и в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и т.д.

Все упомянутые Акты противоречат действующим законам Соединенного Королевства, в частности, Акту о защите информации 1998 г., Акту об электронной коммуникации 2000 г., Акту о свободе информации 2000 г., а равно фундаментальным актам Лиссабонского Договора 2007 г. — составляющим статутной (писаной) части британской Конституции. Вместе с тем подобные законы в разное время принимали в США, сейчас во Франции, Бельгии, Испании. С точки зрения теории конституционного права в данном случае имеет место издание т.н. чрезвычайных законов, или законов, нарушающих национальную Конституцию[12]. Вместе с тем необходимость таких законов социально оправдана[13].

С рассматриваемой точки зрения очевидно, что традиционные постулаты конституционной теории, в частности, относительно баланса свободы и безопасности, в условиях сегодняшних реалий требуют уточнения. Речь идет об использовании в конституционной практике механизма несколько похожего на тот, который используется в европейском праве и именуется *дерогацией прав* — отступлением государства от взятых на себя обязательств по обеспечению гражданских (личных) прав. Иными словами, необходимо законодательное определение такого рода обстоятельств, при наличии которых осуществляющие полицейскую функцию государства его органы и должностные лица могли бы в границах дозволенного им несколько сужать пространство осуществления отдельных конституционных свобод исключительно для гарантирования безопасности жизни, здоровья, имущества каждого человека, а равно в интересах обеспечения безопасности общества и государства в целом.

Представляется, что единственным фактическим основанием для такого отступления может быть признано состояние (ситуация) террористической опасности, определение которой, как представляется, должно получить закрепление в дефинитивной норме закона и соотнесено с соответствующими положениями национальной Конституции[14]. Как ни парадоксально, но это понятие и производное от него понятие режима террористической опасности употребляются лишь в отдельном акте[15], при этом оставаясь недефинированными и с неопределенным содержанием. Не исследованными данные феномены остаются и в юридической теории[16]. Это обстоятельство не способствует мобилизации силового потенциала государства на борьбу с терроризмом на ранних стадиях его проявления, в той ситуации, когда реально готовящийся террористический акт можно предотвратить, тем самым избежать человеческих жертв и причинения ущерба.

Представляется, что конституционной практикой могли бы быть восприняты следующие подходы к определению этих публично значимых понятий:

- ***террористическая опасность*** есть *потенциальная или реальная угроза гражданским правам и свободам, жизни, здоровью или имуществу людей вследствие совершения или реальной угрозы совершения террористического акта;*
- ***режим террористической опасности*** — это *разновидность т.н. исключительных правовых режимов, вводимых в определенных местностях,* участках местности, в населенных пунктах *или на определенных объектах на определенное время в*

условиях потенциальной (предполагаемой) угрозы правам и свободам граждан, их жизни и здоровью, охраняемым законом интересам, безопасности общества и государства, когда обычными силами и средствами без введения специальных мер и временных ограничений предотвращение этой угрозы оказывается невозможным.

Применительно к существующей (определенной в законодательстве) трехчленной градации — степени террористической опасности (повышенной, высокой, критической) должны применяться меры усиления безопасности и соответственно им сужение объема гражданских прав и свобод[17].

Таким образом, *режим террористической опасности* есть особая разновидность исключительных конституционно-правовых режимов[18], при этом существенно отличающийся от режима чрезвычайного положения и контртеррористической операции; это более «мягкий» и специальный превентивный исключительный правовой режим, предполагающий некоторые изъятия из сферы реализации конституционных прав и свобод, введение дополнительных обременений и условий их реализации, более широкий перечень ограничений, чем это предусмотрено законодательством о чрезвычайном положении. Целью введения такого режима является обеспечение безопасности личности, общества и государства от возможных или реальных и непосредственных угроз террористов или, иначе говоря, предотвращение совершения возможных террористических акций и таким образом ограждение жизни и здоровья людей от возникших угроз.

От чрезвычайного положения режим террористической опасности отличается тем, что он не обязательно вводится «в определенных местностях»; такой режим может быть введен на охраняемых объектах (например, в местах проведения массовых мероприятий или иных местах массового пребывания людей, в аэропортах, железнодорожных вокзалах и т.д.), участках местности, в населенных пунктах. Тем самым сферы, зоны действия режима чрезвычайной опасности иные, чем это характерно для режима чрезвычайного положения и в большей степени соотносимы со сферами, зонами применения режима контртеррористической операции. Возможно, что режим чрезвычайной опасности может быть применен в отношении определенной религиозной или иной социальной группы. Для рассматриваемого режима характерен также особенный круг субъектов его введения, зависимый от уровня террористической опасности и сфер ее распространения (отдельный населенный пункт или несколько их, территория одного субъекта Федерации или двух и более); специальный характер информирования соответствующих органов и должностных лиц и др.

В зависимости от уровня террористической опасности введенный режим террористической опасности может быть усилен действием режима контртеррористической операции. Вместе с тем в целом ряде случаев режим КТО может применяться и без введения режима контртеррористической операции: соответственно введение режима чрезвычайной опасности не всегда предполагает введение в действие режима КТО. В том случае, если зоны распространения террористической опасности одновременно охватывают территории нескольких субъектов Российской Федерации, при этом уровень такой опасности определен как критический («красный»), то указом Президента РФ на данных территориях может быть введено чрезвычайное положение. Следовательно, законодательное признание режима террористической опасности устраняет существующий в конституционной системе пробел и, соответственно, создает логически завершенную рациональную систему комплексных мер обеспечения общественной безопасности в стране, включающих три разновидности взаимосвязанных конституционно-правовых режимов: режим террористической опасности, режим КТО и режим чрезвычайного положения.

Видимо, радикальное решение проблемы связано все же с конституционной реформой. Очевидно, что не лишним было бы вернуть, как это было в прежних советских и российских Конституциях, главы о правопорядке и законности, а также, с учетом отмеченного, и безопасности. Вариации формулировки могут быть различными, как-то: защита правопорядка, законности и безопасности и др.

Очевидно, что для реализации отмеченных новаций и чтобы исключить принятие новой Конституции, достаточно внести ряд новых положений в главу 4 «Президент Российской Федерации» и, видимо, главу 6 «Правительство Российской Федерации». Помимо закрепления отдельных фундамен-

тальных положений, требует закрепления предписание бланкетного характера относительно правового регулирования режима чрезвычайной опасности на законодательном уровне. Это, в свою очередь, предполагает возможность законодательного определения понятий «чрезвычайная опасность» и «режим чрезвычайной опасности» (а также таких понятий, как «контртеррористическая операция» и «режим контртеррористической операции»), конкретизации условий, процедур введения режима чрезвычайной опасности. Представляется, что соответствующие нормативные комплексы могли бы найти отражение в существенно обновленной, соответствующей современным конституционным реалиям, редакции Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

Таким образом, конституционно признаваемое, основывающееся на прочной законодательной основе, сужение сферы реализации некоторых гражданских свобод исключительно в целях гарантирования общественной безопасности в условиях реально существующей террористической угрозы не только желательно, но и социально необходимо для защиты фундаментальных конституционных ценностей — жизни и здоровья людей, их имущества, стабильности и устойчивости конституционных порядков в стране[19].

---

[1] В основе статьи выступление автора на Международной научно-практической конференции в Московском университете МВД России имени В.Я. Кикотя «Место и роль современной полиции в системе мировой и национальной безопасности» (г. Москва, 18 ноября 2015 г.).

[2] См,, например: *Корнев А.В.* Идеи правового и полицейского государства в дореволюционной России : Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1995; *Он же:* Консервативная и либеральная теории государства и права в России (XIX — начало XX вв.) : Автореф. дис. … д-ра. юри д. наук. М., 2004.

[3] *Червонюк В.И.* Полицейская функция современного (правового) государства и полицейское право как юридическая форма ее реализации.

[4] См.: *Червонюк В.И.* Теория государства и права: Учебник для вузов. М.: ИНФРА-М, 2009. С. 123—126.

[5] Еще ранее эта мысль сформулирована Н.М. Коркуновым (см.: Коркунов В.М.Русское государственное право. Т. 1. С. 27).

[6] Такое понимание структурной организации государства, прежде всего его исполнительной ветви власти, при котором выделяются две взаимосвязанные части — «управление и охрана», «администрация и полиция» характерно и для других работ «дореволюционного» времени, а также и для современных работ по данной проблеме (см.: *Блюнчли К.* Общее государственное право. Т. 1. М., 1885. С. 287; *Тарасов И.Т.* Основные положения Лоренца Штейна по полицейскому праву в связи с его учением об управлении.. Киев, 1876. С 118; *Бельский К.С.* Полицейское право: Лекционный курс. М.: Издательство «Дело и Сервис», 2004. С. 29—30.

Отмечу, что такое понимание проблемы характерно не только для полицеистов, но встречается и в работах государствоведческих (*Ориу М.* Основы публичной власти. Пер. с фр. М., 1929. С. 666). Представляется, что с позиции современных подходов к оценке деятельности государственного управления (осуществление которого связано не только с исполнительно-распорядительной деятельностью и не сводимо к ней) структурно-функциональный анализ государств а в новейших условиях требует иного, более высокого (в сравнении с отраслевым) уровня научного анализа.

[7] См.: *Червонюк В.И.* Умаление прав человека как конституционное понятие // Взаимодействие институтов гражданского общества с органами государственной власти и органами местного самоуправления: тенденции и перспективы развития. III Международная научно-практическая конференция. Москва, 28 ноября 2014. Сборник научных статей. М.: Издание Совета Федерации, 2015. С. 5—10.

[8] См.: *Червонюк В.И., Гасанов К.К., Хазов Е.Н.* Конституционное право зарубежных стран : учебное пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 435—436.

[9] См.: *Червонюк В.И.* Полицейская функция современного государства и юридические формы ее реализации // Актуальные вопросы эволюции полицейского права как характерного типа российского права: Сборник статей. М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2015. С. 99—104.

[10] См.: *Червонюк В.И.* Полицейское право как компонент структуры национального права и наука о правоохране (правоохранительной деятельности) // Актуальные вопросы эволюции полицейского права как характерного типа российского права: Сборник статей. М.: Московский университет МВД Россиии имени В.Я. Кикотя, 2015. С. 21—32.

[11] Обоснование конституционной природы права на безопасность см.: *Червонюк В.И.* Право на безопасность подозреваемого (обвиняемого) по делам, связанным с целерантным производством (сравнительно-правовой анализ) // Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов. Международная научно-практическая конференция (Минск, 3 апреля 2014 г.) г. Минск, 2014. С. 252—255.

[12] *Червонюк В.И.* Законодательная власть в зарубежных странах. Ч. II. Законодательные производства: учебное пособие. М., 2012.

[13] Известно, что непосредственно перед терактами 13 ноября 2015 г. в Париже организатор терактов Абдельхамид Абауд трижды переезжал из Франции в Бельгию и Сирию и обратно в транспортном средстве, буквально начиненном оружием В районе Бгмолибек. При этом на въезде во Францию и Бельгию его останавливали для применения формальных процедуры — проверки документов, однако не обыскивали транспортное средство, которым в том числе доставлялась взрывчатка в Париж — в Сен-Дени, где террорист проживал на съемной квартире. Не без основания отмечается, что если бы полицейским предоставлены были ранее чрезвычайные права (право личного обыска и досмотра транспортного средства без санкции на то суда), то трагедии, той которая произошла 13 ноября 2015 г., могло бы и не случиться.

Кроме того, применение подобных мер необходимо и в местах концентрации криминального элемента. В каждом крупном городе Западной Европы есть районы, являющиеся средоточием криминала — это т.н. «эмигрантские» районы: Сен-Дени (именно здесь — в пригороде Париже — укрывался от надзора полиции разыскиваемый ею организатор терактов в Париже) — в Париже, Восточный Лондон (Великобритания), Моленбек — в Брюсселе (Бельгия). Полиция и спецслужбы хорошо осведомлены относительно таких районной. Однако далеко не во всех странах, подобных Соединенному Королевству Великобритании, имеются законы, подобные упомянутым Актам о предупреждении терроризма, позволяющих применение к подозреваемым жестких предупредительных мер. Известно, что после

терактов в Париже 13 ноября 2015 г. в Сен-Дени и в других пригородах Парижа в течение одной ночи спецслужбы проводили свыше 130 спецопераций. применяя при этом меры, обусловленные режимом чрезвычайного положения.

Говоря о необходимости усиления превентивных мер борьбы с терроризмом, следует в то же время иметь в виду, что принцип разумности и достаточности не должен оставлять национальных законодателей. Так, напуганная терактами в Европе Палата представителей Конгресса США в ноябре 2015 года приняла законопроект, запрещающий национальным властям принимать беженцев из Сирии. Еще ранее подобные акты были приняты в целом ряде государств Восточной Европы.

[14] Замечу, что сейчас в Париже проводятся обыски, облавы, задержания лишь на основании усмотрения спецслужб и полиции (около 300 за 3 суток спецопераций (в одну ночь по 130); полицейская операция проводится без достаточных к тому конституционных оснований, хотя и в условиях введенного чрезвычайного положения. Но понять все это, видимо, можно. Как сказал Министр внутренних дел Франции: «Французы должны привыкнуть к тому, что страна долгое время будет жить в состоянии постоянной террористической угрозы». Очевидно, что конституционализация в этом болезненном для страны вопросе чрезвычайно актуальна. В этой связи включение в Основной закон Франции конституционной нормы об исключительном конституционно-правовом режима (по версии Президента Франции, это может быть «осадное положение») сняло бы вопрос о конституционности спецопераций.

[15] См.: Указ Президента РФ от 14 июня 2012 г. № 851 «О порядке установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 25.Ст. 3315.

[16] Симптоматично, что эту проблему не затрагивают даже специальные монографические работы (см., например: Защита прав и интересов организаций и граждан: уголовно-правовой, уголовно-процессуальный и криминологический аспект (состояние, проблемы, пути совершенствования), М.: НОРМА ИНФРА-М, 2015). Авторы коллективной работы предпочитают оперировать социологическим понятием «социальная напряженность».

[17] Указ Президента РФ от 14 июня 2012 г. № 851 «О порядке установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 25. Ст. 3315.

[18] См. об этом: *Червонюк В. И.* Конституционное право Росии: учебное пособие для вузов. М.: ИНФРА-М, 2003. С. 409—427; *Червонюк В.И.* Конституционное право России: Общая и Особенная части: Учебник для магистрантов. 2-е изд., пересм., перераб. и доп. / В.И. Червонюк [Текст; Электронная версия]. М.: ИРЭ 2015. С. 1028—1101.

[19] Именно руководствуясь этими соображениями, Президент Франции (как субъект права конституционной инициативы, реализующий ее по совету Премьер-министра) предложил ввести в Конституцию Французской Республики 1958 г. понятие осадного положения, а также такое основание лишения гражданства, как осуждение судом за участие в террористической деятельности.

УДК 34

ББК 67

ВЛИЯНИЕ КЛЮЧЕВЫХ ДЕТЕРМИНАНТ НА СОВЕРШЕНИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С ПРИЧИНЕНИЕМ ИМУЩЕСТВЕННОГО УЩЕРБА ПУТЕМ ОБМАНА И ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ ДОВЕРИЕМ

МИХАИЛ ВЛАДИМИРОВИЧ КОЛОБАНОВ,

соискатель кафедры криминологии Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: komandor1112@rambler.ru

Научный руководитель: кандидат юридических наук ***А.Б. Кирюхин;***

НОДАРИ ДАРЧОЕВИЧ ЭРИАШВИЛИ,

профессор кафедры гражданского и трудового права, гражданского процесса

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: professor60@mail.ru

Научная специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются ключевые детерминанты и их влияние при совершении преступлений, связанных с причинением имущественного ущерба путем обмана и злоупотребления доверием.

Ключевые слова: детерминанта, злоупотребление доверием, имущественный ущерб, обман, статистика преступлений.

Abstract. This article describe a influence dominant determinants on commission of offences connected with causing property damage by false pretences and breach of trust.

Keywords: determinant, the breach of trust, property damage, false, statistic crimes.

С принятием УК РФ 1996 года в исследуемом преступлении произошли существенные изменения. Статья 165 УК РФ была помещена в раздел VIII «Преступления в сфере экономики» и в главу XXI «Преступления против собственности».

В отечественной теории уголовного права признанно, что состав преступления — это «совокупность установленных уголовным законом объективных и субъективных признаков, которые характеризуют общественно опасное деяние как конкретное преступление».

Состав преступления состоит из четырех элементов: объекта, объективной стороны, субъекта и субъективной стороны. Перечисленные элементы образуют группы признаков: объект и объективная сторона — объективные признаки, а субъект и субъективная сторона — субъективные. При анализе состава преступления, предусмотренного ст. 165 УК РФ, необходимо раскрыть содержание каждого из перечисленных элементов.

Объектом преступления может быть признано только то, чему преступление причиняет или может причинить ущерб. В юридической литературе объект преступления традиционно определяется как общественные отношения, охраняемые уголовным законом от преступных посягательств. Не может быть признано преступлением деяние, которое не направлено ни на какой объект или направлено на объект, не охраняемый уголовным законом.

Общим объектом преступления, предусмотренного ст. 165 УК РФ, являются общественные отношения по поводу любой формы собственности. В Российской Федерации, в соответствии с Гражданским кодексом (ст. 213—215) выделяют следующие формы собственности и соответственно право на нее: 1) собственность граждан и юридических лиц (кроме государственных и муниципальных предприятий и учреждений, финансируемых собственником); 2) государственная собственность (федеральная и собственность субъектов РФ) и 3) муниципальная собственность (городская, сельская, а также имущество, принадлежащее другим муниципальным образованиям). Очень важным обстоятельством является то, что Конституция России в ч. 2 ст. 8 провозглашает основополагающий принцип: «В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности» (равенство перед законом всех форм собственности). При причинении имущественного ущерба, как и при совершении любого преступления против собственности, всегда происходят посягательства на отношения собственности, которые закреплены в законе и находятся под его охраной. С одной стороны, это выражается в возможности для собственника использовать принадлежащее ему имущество в соответствии с его назначением, а равно возможности пополнения имущественных фондов собственника за счет средств, которые должны быть им переданы. С другой стороны, устанавливается обязанность каждого гражданина не препятствовать собственнику в реализации таких возможностей.

Родовым объектом причинения имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием при отсутствии признаков хищения являются общественные отношения в сфере экономики.

Структурным элементом собственности, как общественных отношений, является принадлежность материальных благ собственнику, то есть его право на владение, пользование и распоряжение ими (ч. 1 ст. 209 ГК РФ). Данные отношения являются формой правоотношений, которые урегулированы нормами права и образуют видовой объект преступлений, отнесенных в гл. 21 «Преступления против собственности», в которой и находится ст. 165 УК РФ.

При определении непосредственного объекта причинения имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием при отсутствии признаков хищения необходимо уяснить то, что он является частью видового объекта. Говоря об этом мы, обращаем внимание на ч. 1 ст. 212 ГК РФ, в соответствии с которой собственность в Российской Федерации выступает в формах публичной (государственная, муниципальная); частной (индивидуальная, коллективная) и иных (собственность общественных и религиозных объединений и др.). Исходя из этого, причинение имущественного ущерба, как и другие преступления против собственности, посягает на отношения любой из форм собственности, которые равнозначным образом охраняются российским законодательством.

При совершении преступления, предусмотренного ст. 165 УК РФ, объектом посягательства также являются отношения собственности, которым при-

чиняется вред, хотя характер данного ущерба совершенно иной и выражен в виде упущенной выгоды. Отличительной его особенностью является то, что он не связан с изъятием (уменьшением) имеющихся уже в наличии фондов этого имущества, в отличие от, например, мошенничества (ст. 159 УК РФ), где ущерб является прямым. В самой диспозиции ст. 165 УК РФ сказано, что уголовная ответственность может наступить только в том случае, если ущерб причинен собственнику путем обмана или злоупотребления доверием, когда нет признака хищение, то есть непосредственного посягательства на имущество.

Преступления против собственности нарушают общественные отношения путем причинения вреда тем или иным элементам отношений собственности. В зависимости от того, какой из элементов общественных отношений подвергается преступному посягательству, различается характер таких посягательств. При причинении имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием без признаков хищения со стороны виновного как раз имеет место невыполнение им тех обязанностей (по передаче или по уплате должного и т.п.), которые на него возложены как на субъекта общественного отношения в силу закона или положения договора (ст. 305 ГК РФ).

При рассмотрении данного состава преступления против собственности, необходимо различать объект преступления и предмет преступления.

Б.С. Никифоров предлагал именовать чужое имущество при посягательстве на него не объектом преступления, а предметом, объектом же называть общественные отношения собственности в смысле права собственности. Исходя из вышесказанного, отграничивая объект от предмета преступлений против собственности, обосновано называть предметом — имущество. Данное положение в полной мере соответствует составу преступления, предусмотренного ст. 165 УК РФ.

При причинении имущественного ущерба собственнику нарушаются общественные отношения по пользованию имуществом с выраженной им волей по формированию фондов собственности. Например, субъект не передает обязательные платежи за пользование коммунальными услугами, тепловой и электрической энергией в фонд собственника. Тем самым он посягает на общественные отношения по формированию фондов собственности и причиняет вред собственнику имущества. Имеют место случаи, когда подобные правонарушения совершаются с использованием подложных документов, но данные документы не являются предметом причинения имущественного ущерба, так как они являются предметом преступлений, предусмотренных ст. 292 и 327 УК РФ.

Описав объект и предмет причинения имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием при отсутствии признаков хищения необходимо перейти к рассмотрению второго структурного объективного элемента — к объективной стороне данного состава преступления.

Процесс преступного посягательства внешне выражается в общественно опасном действии (бездействии), которое характеризуется способом, местом, временем и обстановкой совершения преступления, а также в общественно опасных последствиях и причинной связи между ними.

Обращает на себя внимание тот факт, что общественно опасное деяние в ст. 165 УК РФ определяется термином «причинение». Указываются и способы его совершения — это обман или злоупотребление доверием. Однако в отдельных случаях посягательства на отношения собственности могут выражаться в форме бездействия, несообщение тех сведений, которые виновный должен был сообщить, и сообщение которых являются основанием для различного рода денежных удержаний с данного субъекта. Например, во время заключения договора в нотариальных конторах при продаже недвижимости или дарения таковой и т.п.

Таким образом, объективная сторона причинения имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием при отсутствии признаков хищения может выражаться как в форме действия, так и бездействия.

Необходимыми и обязательными способами в исследуемом нами противоправном деянии являются «обман» и «злоупотребление доверием», которые выступают конструктивными признаками объективной стороны состава причинения имущественного ущерба и, следовательно, являются условием для правильной квалификации. Один факт причинения ущерба собственнику не может служить основанием

для привлечения лица к уголовной ответственности за посягательства, предусмотренные ст. 165 УК РФ. Необходимо полно и точно установить, следствием, каких действий является такой вред. На наш взгляд, в основу решения вопроса об уголовной ответственности за причинение ущерба собственнику при отсутствии признаков хищения должен быть положен именно способ действия или бездействия и характер наступивших последствий, которыми являются материальный ущерб в виде упущенной выгоды или неполучение должного.

Отличие обмана при причинении имущественного ущерба (ст. 165 УК РФ) от обмана при совершении мошенничества (ст. 159 УК РФ), как одной из форм хищения имущества, заключается в том, что в последнем случае обманщик умышленно вводит в заблуждение, сообщает ложные сведения, искажает или умалчивает информацию с целью добровольной передачи имущества уже находящегося в фондах собственника в свое распоряжение.

Причинение имущественного ущерба, наряду с обманом, может быть осуществлено и путем злоупотребления доверием. Данное понятие состоит из двух слов, и в русском языке трактуется следующим образом. Злоупотребление — это деяние, состоящее в незаконном использовании своих прав и возможностей (употребить во зло, незаконно использовать что-нибудь во вред кому-нибудь), а доверие — уверенность в чьей-нибудь добросовестности, искренности, правильности.

Разграничение злоупотребления доверием и обмана необходимо еще и для того, чтобы выяснить в каждом конкретном деле, какой именно способ избрал виновный для причинения имущественного ущерба. Это во многом определяет степень общественной опасности совершенного преступления и имеет значение для индивидуализации наказания.

Таким образом, злоупотребление доверием можно охарактеризовать как складывающиеся обстоятельства между виновным и потерпевшим, в результате которых субъект преступления использует доверительное отношение к нему со стороны пострадавшего во вред последнему. Подобного рода отношения, как правило, возникают в двух формах: правовые, то есть доверие к лицу, например, представителю власти, и фактические, например, доверие к хорошо знакомому человеку, соседу, партнеру по бизнесу и т.д. Вследствие этого можно сказать, что злоупотребление доверием основывается на использовании в корыстных интересах уверенности, честности, добропорядочности другого лица (доверителя) во вред доверителю. Злоупотребляя доверием, виновный использует определенным образом сложившиеся доверительные отношения или, можно выразиться так, «открытые» отношения с потерпевшим, в результате которых нет необходимости прибегать к обману для приобретения права на имущество или изъятия такового.

Состав преступления, предусмотренный ст. 165 УК РФ, является материальным. Причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием при отсутствии признаков хищения должно признаваться оконченным не с момента совершения действий, носящий характер обмана или злоупотребления доверием, а с момента фактического причинения имущественного ущерба собственнику или иному законному владельцу имущества в виде неполучения должного, упущенной выгоды. Между противоправными действиями виновного и наступившими последствиями должна быть установленная причинно-следственная связь.

В соответствии со ст. 19 и 20 УК РФ субъектом преступления может быть только вменяемое физическое лицо, достигшее к моменту совершения преступления шестнадцатилетнего возраста (по некоторым преступлениям четырнадцатилетнего возраста). Вся совокупность содержащихся в вышеизложенном определении признаков, которые характеризуют субъекта любого преступления, названа в теории отечественного уголовного права общим субъектом преступления. Отсутствие какого-либо из этих признаков означает отсутствие и самого субъекта, как элемента состава преступления, а исходя из этого и самого преступления.

По действующему уголовному законодательству Российской Федерации юридические лица не могут быть субъектами преступления. Из содержания ст. 11—13 УК РФ следует, что в качестве физических лиц выступают как граждане Российской Федерации, так и лица без гражданства и иностранные граждане.

Обязательным признаком субъекта преступления признается вменяемость лица, когда лицо совершает преступление осмысленно и по своему

разумению. Она происходит от слова «вменять», в смысле обвинять в преступлении. Поэтому вменяемость нельзя рассматривать вне связи с совершенным лицом общественно опасным действием (бездействием). Она характеризуется психическим состоянием преступника в момент совершения преступления. В российском уголовном законодательстве нет понятия вменяемости, но в ч. 1 ст. 21 УК РФ дается определение невменяемости, где указано, что не подлежит уголовной ответственности лицо, которое во время совершения общественно опасного деяния находилось в состоянии невменяемости, то есть не могло осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия либо иного болезненного состояния психики. Закон, таким образом, выделяет два критерия, на которых основывается понятие невменяемости: психологический (юридический) и медицинский (биологический).

Психологический (юридический) критерий невменяемости состоит в том, что лицо не может осознавать фактического характера и общественной опасности своих действий (бездействия) либо руководить ими. Он включает в себя два признака:

1. Интеллектуальный, который характеризуется неспособностью осознания социального смысла своего деяния, характера его общественной опасности;
2. Волевой, который определяется неспособностью лица руководить своим поведением.

Для юридического критерия невменяемости чаще всего характерно присутствие обоих вышеуказанных признаков. Юридический критерий невменяемости тесно связан и вытекает из медицинского. Так в ст. 21 УК РФ указывается на то, что интеллектуальный и волевой признаки невменяемости являются следствием медицинского критерия невменяемости. Это: а) хроническое психическое расстройство; б) временное психическое расстройство; в) слабоумие; г) иное болезненное состояние психики. Для признания лица невменяемым необходимо сочетание как минимум одного из перечисленных в ст. 21 УК РФ медицинских и одного из юридических признаков.

Субъектом анализируемого преступного посягательства (ст. 165 УК РФ) может быть только физическое вменяемое лицо, достигшее шестнадцатилетнего возраста. Такое положение объясняется не только учетом законодателя степени общественной опасности исследуемого посягательства и того факта, что оно не имеет распространенности среди лиц, не достигших шестнадцатилетнего возраста (лиц, моложе 21,6 года вообще не проходило по изученным нами материалам уголовных дел), но также и некоторыми особенностями субъекта причинения имущественного ущерба, которые обусловлены характером этого преступления.

В составе любого преступления есть признаки обязательные и факультативные. Реальные условия работы любого правоприменителя таковы, что одни признаки выявляются раньше других. Значение одного, уже известного признака позволяет предопределить значение других, пока еще неизвестных.

Сами признаки различны и по своему объему, и по своей информативности. И если объективная сторона выступает как источник конкретных фактов, физических характеристик деяния, то есть изначально наиболее надежных доказательств, менее других могущих быть сфальсифицированными; если сведения о субъекте преступления и, следовательно, о субъекте уголовной ответственности за преступление концентрируют всю работу правоприменителя на решение главного вопроса, вопроса об ответственности — чьей именно и какой; если глубокое понимание объекта деяния позволяет судить о характере посягательства, то признаки именно субъективной, внутренней, психологической стороны преступления дают возможность полного представления о деянии.

Субъективная сторона преступления есть совокупность признаков, необходимых и достаточных для юридически значимой характеристики психического отношения субъекта к своему преступлению и его последствиям, то есть для официального признания того, что данное деяние было умышленно или неосторожно совершено именно данным лицом.

Причинение имущественного ущерба с субъективной стороны характеризуется виной, мотивом и целью. Для субъективной стороны исследуемого состава преступления указанные признаки являются обязательными.

В диспозиции ст. 165 УК РФ законодатель не указывает на форму вины, однако точно определя-

ет способы совершения данного деяния — обман или злоупотребление доверием. Исходя из этого, в специальной литературе отмечается, что названное посягательство, совершается только с прямым умыслом, то есть когда виновный осознает общественно опасный характер своего обманного или злоупотребляющего доверием деяния, предвидит возможные или неизбежные общественно опасные последствия, то есть наступление имущественного ущерба (интеллектуальные моменты) и желает своего обогащения и, соответственно, причинения такого ущерба (волевой момент).

Обман и злоупотребление доверием как обязательные способы совершения рассматриваемого преступления предполагают определенные умышленные целенаправленные действия по извлечению выгоды в ущерб имущественным интересам собственника или иного владельца имущества. Такая выгода, в одном случае может быть использована преступником для личного обогащения, в другом — она направлена на удовлетворение потребностей других граждан, что и наносит ущерб собственнику. Например, используя транспорт собственника не по назначению, лицо вырученные от таких «халтурных» поездок денежные суммы расходовало на личные нужды. Также корыстное использование может иметь место и тогда, когда водитель бесплатно перевозит на машине своих родственников, знакомых или принадлежащие им грузы. В данном случае личное обогащение отсутствует, хотя есть корыстная цель: помогая этой категории лиц или перевозя их грузы, он помогает им обогатиться за счет непередачи должного денежного эквивалента в имущественные фонды собственника за использование принадлежащего ему имущества.

Совершая преступление, предусмотренное ст. 165 УК РФ, путем обмана, виновный понимает, что он искажает или скрывает истину и тем самым вводит потерпевшего в заблуждение; злоупотребляя доверием, лицо использует отношения доверия к нему со стороны собственника имущества во вред последнему и, таким образом, либо незаконно использует чужое имущество, либо присваивает те доходы, которые должны были поступить в фонды собственника или иного законного владельца имущества. Эти моменты обязательно охватываются сознанием виновного.

Волевой признак исследуемого деяния выражается в том, что виновный желает наступления предвиденных им общественно опасных последствий, то есть желает, чтобы собственнику был причинен имущественный ущерб. Например, уклонение гражданина от уплаты коммунальных услуг или непередача имущества, которое должно было поступить его собственнику. Здесь субъект извлекает имущественные выгоды и желает наступления общественно опасных последствий, которые он, безусловно, предвидит.

Исходя из сказанного, можно заключить, что виновный всегда направляет свои действия для извлечения материальной выгоды (благ) за счет имущества, принадлежащего другому собственнику, а это значит, что он действует из корыстных побуждений, и руководят им корыстные мотивы.

Если говорить о динамике анализируемого состава преступления и ее соотношении с общим количеством преступлений и преступлений, совершаемых против собственности в абсолютных показателях по России, то можно привести следующие данные ГИЦ МВД России (см. табл. 1).

Из приведенных выше абсолютных показателей наглядно видно, что количество зарегистрированных совершенных преступлений, предусмотренных ст. 165 УК РФ возросло с 3 514 случаев в 2009 г. до 35 415 случаев в 2015 г., то есть рост за 7 лет составил более 1000%, (увеличение в 10,6 раза). От общего количества всех зарегистрированных преступлений по территориям и на транспорте в Российской Федерации, причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления довери-

Таблица 1

Количество совершенных преступлений по ст. 165 УК РФ в Российской Федерации в 2009 — 2015 гг.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Всего	2632708	2755669	2625081	2397311	2581940	3001748	2952367
Против соб-ти	1667599	1715066	1693232	1424149	1500305	1773343	1716275
По ст. 165 УК	3514	4860	8882	16315	25040	32940	35415

ем при отсутствии признаков хищения составило: в 2009 г. — 0,15%, а в 2015 г. — 1,21% (рост — в 10,6 раза). От общего количества всех зарегистрированных преступлений против собственности в 2009 г. — 0,21%, тогда как в 2015 г. — 2,06% (рост — в 10,7 раза).

Существенный рост этого вида преступлений против собственности определяется рядом факторов, самыми значимыми из которых на наш взгляд, являются:

а) резкое сокращение производства в стране и, как следствие, увеличение количества граждан, ставших безработными, в результате чего они вынужденно совершают преступления, в том числе и такие, которые подпадают под причинение имущественного ущерба;

б) низкий уровень заработной платы и, как следствие, плохая материальная обеспеченность себя и членов семей;

в) падение национальной валюты — рубля и, следовательно, рост инфляционных процессов в секторе экономики.

Крайне опасной тенденцией является то, что на путь совершения преступлений становятся те граждане, которые прежде считались «законопослушными», но в связи с создавшимися объективными условиями реальной жизни, необходимости выживания в столь тяжелое время, они совершают уголовно наказуемые деяния, порой только с одной целью — обеспечить жизнедеятельность себя и членов своих семей.

В результате изучения конкретных уголовных дел нами было установлено, что среди выявленных и привлеченных к уголовной ответственности лиц, совершивших причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием при отсутствии признаков хищения, абсолютное большинство преступлений совершается гражданами впервые (порядка 90%). На наш взгляд, данный факт можно объяснить тем, что эта категория преступлений является «непопулярной» в криминальной среде, так как не приносит ощутимого материального результата в их преступной деятельности, по сравнению с другими категориями преступлений, направленными против собственности, такими как кражи, вымогательства, разбои, грабежи, мошенничество и другие.

Исследование показало, что причинение имущественного ущерба (здесь мы говорим только о тех преступлениях, которые совершаются на территориях, а не на транспорте), в подавляющем большинстве случаев совершается в городах или крупных населенных пунктах (см. табл. 2).

Таким образом, причинение имущественного ущерба является в значительной степени преступлением, которое совершается в условиях города.

При изучении данного состава преступления в трех регионах — Москва, Московская и Волгоградская области, можно говорить о том, что уровень этого вида преступлений также как и в подавляющем большинстве других регионов России, имеет устойчивую тенденцию роста, за исключением Москвы, где периодически происходят скачкообразные изменения количества совершаемых преступлений, что видно из приведенных ниже данных (см. табл. 3).

Количество выявленных лиц, совершивших преступления по ст. 165 УК РФ, в общем, по стране выросло с 2 769 в 2009 г. до 29 779 в 2015-м, то есть в 10,7 раза.

Таблица 2

Удельный вес причинения имущественного ущерба, совершенного на территориях городов и в сельской местности в 2009—2015 гг. (%)

Годы	г. Москва %	Московская область		Волгоградская область	
		город, %	село, %	город, %	село, %
2009	100	100	0	92,8	7,2
2010	100	87,5	12,5	90,3	9,7
2011	100	83,3	16,7	92	8
2012	100	85	15	97,5	2,5
2013	100	94,7	5,3	95,6	4,4
2014	100	94,5	5,5	96,4	3,6
2015	100	92,4	7,6	91,7	8,3

Примечание. Так как одним из регионов по изучению данного вида преступлений против собственности была Москва, то естественно, что для нее все приведенные показатели равны 100%.

Таблица 3

Количество зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 165 УК РФ и выявленных лиц по Москве, Московской и Волгоградской областям (из расчета на 10 тыс. населения)

Годы	г. Москва		Московская область		Волгоградская область	
	Зарегистрировано преступлений	выявлено лиц	зарегистрировано преступлений	выявлено лиц	зарегистрировано преступлений	выявлено лиц
2009	124	68	2	4	28	11
2010	37	22	16	12	31	27
2011	128	85	30	26	75	31
2012	302	246	67	52	81	59
2013	75	30	153	149	415	221
2014	360	335	128	106	1309	445
2015	535	481	246	198	1619	789
Всего	1561	1267	642	547	3558	1586

Непосредственно по изученным регионам:

- в Московской области в 2009 г. было зарегистрировано 2, а в 2015 г. — 246 преступлений (увеличение в 123 раза). Число выявленных лиц возросло с 4 до 198 человек, рост составил 49,5 раза;
- в Волгоградской области в 2009 г. было зарегистрировано 28 преступлений, а в 2015 г. — 1 619, увеличение составило 57,8 раза, а число выявленных лиц возросло с 11 до 789 человек, что составило 71,7 раза.
- в Москве происходят периодические изменения, то в сторону падения после возрастания, и вновь снижения, как количества зарегистрированных преступлений, так и лиц, совершивших причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием. Если в 1994 г. было зарегистрировано 124 преступления, то в 2000 г. — 535 преступлений, рост составил 4,1 раза, соответственно выявлено лиц 68 и 481 человек, что равно увеличению в 7 раз.

Исходя из данных показателей, можно с определенной степенью точности прогнозировать увеличение зарегистрированных, и в общем совершаемых, преступлений и количество лиц, как привлекаемых к уголовной ответственности, так и совершающих данные преступления против собственности.

Литература

1. *Борзенков Г.Н.* Преступления против собственности в новом Уголовном кодексе РФ // Юридический мир, 1997. № 6—7. С. 40.

2. Бюллетень Верховного Суда РФ, 1995. № 7.

3. *Гаухман Л.Д.* Квалификация преступлений: закон, теория, практика. М.: ЮрИнфоР, 2013.

4. *Дуюнов В.К., Хлебушкин А.Г.* Квалификация преступлений (законодательство, теория, судебная практика). 2-е изд. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2015.

5. *Никифоров Б.С.* Борьба с мошенническими посягательствами на социалистическую и личную собственность по советскому уголовному праву. М., 1952. С. 28.

6. *Тенчов Э.С.* Общее понятие и классификация преступлений против собственности / Практикум по уголовному праву. М., 1997. С. 241.

7. Уголовное право. Особенная часть. М.: ИНФРА. М-НОРМА, 1998. С. 192; *Кочои С.М.* Ответственность за корыстные преступления против собственности. М., 2000. С. 98.

References

1. *Borzenkov G.N.* Crimes against property in the new Criminal code of the Russian Federation // the Legal world, 1997. No. 6—7. P. 40.

2. Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation, 1995. No. 7.

3. *Gaukhman L.D.* Qualification of crimes: law, theory and practice. M: Jurinfor, 2013.

4. *Deunov V.K., Glebushkin A.G.* Qualification of crimes (legislation, theory and judicial practice). 2-e Izd. M.:RIOR: INFRA-M, 2015.

5. *Nikiforov B.S.* the anti fraud attacks against socialist and personal property according to Soviet law. M., 1952. P. 28.

6. *Tenchov E.C.* Total concept and classification of crimes against property / Workshop on criminal law. M., 1997. S. 241.

7. Criminal law. Special part. Moscow: INFRA. M-NORMA, 1998. P. 192; S. M. Cocoi responsible for acquisitive crime against property. M., 2000. S. 98.

УДК 34
ББК 67

КРИМИНОЛОГИЧЕСКОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ПЛАНИРОВАНИЯ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПНОСТИ

СЕРГЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ МОРОЗОВ,

адъюнкт кафедры криминологии Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: serj_morozov90@mail.ru

Научная специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются вопросы, связанные с организацией планирования предупреждения преступности. Раскрывается и обосновывается определяющая роль криминологической науки в планировании превентивной деятельности органов внутренних дел. Анализируется отечественная и зарубежная практика подхода к организации планирования предупреждения преступности.

Ключевые слова: планирование, предупреждение преступности, криминологический прогноз, органы внутренних дел.

Abstract. The article considers the questions connected with the organization of crime prevention planning. It expands and proved the decisive role of criminological science in planning preventive activities of agencies of the internal affairs. Analyzes the domestic and foreign practice approach to the organization of crime prevention planning.

Keywords: planning, crime prevention, criminological prognosis, agencies of the internal affairs.

Криминологическая наука и практика предупреждения преступности представляют собой две составляющие одного неделимого целого. Предупреждение преступлений, а равно как и сам процесс планирования этой деятельности, без научной основы представляло бы собой совокупность спонтанных, бессистемных и в большинстве своем безрезультатных мер по противодействию преступности. С таким подходом трудно представить возможность удержания уровня преступности в социально приемлемых рамках, не говоря уже о позитивном влиянии на динамику преступности.

Планирование предупреждения преступлений в органах внутренних дел должно рассматриваться с позиций науки управления, экономики, юриспруденции и других наук. Однако сочетание обширного комплекса различных наук при организации планирования превентивной деятельности полиции должно основываться под эгидой Криминологии. При этом криминологическая наука должна не просто иметь связь с различными отраслями права, а неким образом впитать основные принципы, законы и основы этих отраслей наук. Это позволит использовать системный, комплексный подход как общенаучную методологию планирования. Его применение позволит обозначить основные цели системы планирования, альтернативы их достижения, а также выявить основной перечень требующих решения проблем совершенствования планирования органами внутренних дел предупреждения преступности на современном этапе.

Среди первостепенных проблем следует, прежде всего, выделить общие аспекты разработки и структуры комплексных планов и программ профилактики преступности, информационно-аналитическое обеспечение и перечень комплекса общих мероприятий, направленных на предупреждение и сокращение преступлений на территории обслуживания территориального органа полиции, а также вопросы контроля проводимых профилактических мероприятий.

Определение целей и задач является начальным этапом, характерным для любого вида деятельности, в том числе и для планирования. Цели планиро-

вания предопределяют выбор тех или иных ресурсов, широту охвата объекта планирования, а также временную глубину планируемых мероприятий. С содержательной стороны характеристика целей планирования предупреждения преступлений зависит от его вида. В криминологической науке выделяют текущее, перспективное, программно-целевое, комплексное и другие виды планирования. Все они отличаются между собой по срокам, объему и характеру используемых методов.

Действенность любого составленного плана профилактики зависит не от его вида, а от криминологической обоснованности планируемых мероприятий. Другими словами, качество планов предупредительной деятельности зависит не от расчетного времени их выполнения или от оперативной необходимости их скорого принятия, а от качественного научного подхода к их составлению.

В широком смысле процедура планирования предупреждения преступлений представляет собой достаточно сложный процесс, включающий в себя последовательные сменяющиеся этапы по осуществлению аналитических и прогностических действий, что предопределяет системную разработку основных мероприятий плана. Можно выделить следующие этапы:

1. Аналитический этап планирования.

В территориальных подразделениях органов внутренних дел изучение криминологической обстановки в основном ограничивается лишь статистическим анализом основных показателей преступности. Данные показатели находят свое отражение в следующих учетных документах: статистические карточки, журналы учета, талон-уведомление о передаче уголовного дела по подследственности, представленные в электронном виде документы и иные материальные носители, отражающие количественное значение сведений об объектах учета[1], а также Книги учета заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях (КУСП) и прилагаемые к ней журналы учета материалов, по которым вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела; журналы учета материалов об отказе в возбуждении уголовного дела, возвращенных для проведения дополнительной проверки; журналы учета материалов об административных правонарушениях; номенклатурные дела; книжки с талонами-корешками[2].

Стоит признать, что анализ, основанный на изучении вышеуказанных статистических данных, в итоге будет поверхностным и не позволит создать оптимальный план профилактических мероприятий. Для создания оптимального плана предупредительных мероприятий, реально отвечающего сложившейся криминогенной ситуации, на наш взгляд, должна проводиться более глубокая аналитическая работа, а именно:

- анализ данных о совершенных преступлениях и иных правонарушениях, которые группируются по видам, месту, способу и времени совершения, похищенным предметам и объектам противоправного посягательства, а также по лицам, их совершившим (место работы, образование, возраст, судимость и т.п.);
- анализ данных о проживаемом на обслуживаемой территории населении: о гендерной структуре населения; о структуре населения по месту жительства и о жилищных условиях; о социально-профессиональной структуре населения; о структуре населения по образованию; о миграционных потоках; информация о доходах населения; о туристическом развитии обслуживаемой территории.
- систематическое обследование расположенных на обслуживаемой территории объектов, мест массового отдыха, где наиболее часто совершаются преступления и иные правонарушения;
- изучение соответствующих материалов печати, сообщений должностных лиц, представителей общественности, писем и заявлений граждан и т.п.;
- анализ материалов, отражающих результаты работы общественных организаций, участвующих в охране общественного порядка;
- осуществление оперативно-розыскных мероприятий.

Выявленные же при анализе вышеуказанных материалов и проведении всех необходимых мероприятий закономерности будут лежать в основе прогнозирования преступности.

2. Прогностический этап планирования.

Криминологическое прогнозирование является процессом познания будущего состояния пре-

ступности и факторов, влияющих на ее изменения. Основная цель прогнозирования состоит не в пассивном предсказании развития преступности, а в значительном повышении научного уровня планирования предупредительной деятельности[3].

Некоторые практические работники, имея скептическое отношение к криминологическому прогнозированию, считают допустимым лишь одно планирование мер борьбы с преступностью. Однако данный подход будет в корне не верным, так как прогнозирование не может являться альтернативой планирования, оно представляет собой вспомогательное научное средство планирования, повышающее его качество.

Не стоит забывать, что прогнозы не дают точных количественных показателей изменения преступности, целью прогнозов является выявление тенденций развития преступности и возможных ее закономерностей. На основе выявленных тенденций и закономерностей в дальнейшем уже можно будет предполагать (с большей или меньшей вероятностью), что в будущем преступность претерпит те или иные изменения, но не утверждать это в качестве абсолютно бесспорного факта[4]. Данный вероятностный характер не стоит рассматривать как недостаток, поскольку в планировании мероприятий, направленных на предупреждение преступлений и административных правонарушений, априори закладывается цель недопущения негативных выводов прогноза.

3. Разработка плановых мероприятий.

Получив с помощью прогнозирования определенные представления о будущих изменениях преступности, о том, какие обстоятельства будут оказывать на нее положительное или отрицательное влияние, можно составить научно обоснованные планы борьбы с этим социальным явлением. В планах с учетом криминологических прогнозов дается оценка оперативной обстановки и определяются мероприятия по наиболее оптимальной расстановке сил и средств, по подготовке и проведению различного рода мероприятий, их организационно-техническому и иному обеспечению. Составной частью таких планов являются меры по внедрению в практику достижений науки и техники, обобщению и распространению передового опыта борьбы с преступностью. Важно отметить, что при использовании в планировании мер борьбы с преступностью криминологических прогнозов соответствующие планы должны не только ориентироваться на наиболее неблагоприятный вариант прогноза, но и предусматривать «запасные пути действий» на тот случай, если в действительности, вопреки прогнозу, возникнут непредвиденные обстоятельства. Другими словами, на этапе планирования целесообразней готовиться к худшему варианту будущего с тем, чтобы в действительности при всех условиях добиться лучшего конечного результата.

При составлении планов (программ) не рекомендуется указывать ожидаемые результаты изменения динамики преступности. Это обуславливается тем, что, имея такие ожидаемые результаты руководители служб и подразделений буду требовать от своих подчиненных направленности на данный результат, другими словами будет производиться простая «подгонка» действительности под желаемый результат, что не позволит в конечном итоге реально оценить эффективность проводимых мероприятий и принять необходимые меры, направленные на их улучшение.

Таким образом, как видно из вышеизложенного планирование предупреждения преступлений представляет собой достаточно сложный процесс, требующий от составителя планов и программ профилактики обширных криминологических знаний и навыков. Некоторые ученые-криминологи для достижения высоких результатов в организации планирования превентивной деятельности полиции предлагают заимствовать опыт зарубежных стран. Так, в полиции Соединенных Штатов Америки, Великобритании, Канады введены штатные криминологи, участвующие в раскрытии и предупреждении преступлений, анализирующие и прогнозирующие криминальные проявления[5]. Помимо этого, существуют авторские позиции, предлагающие не просто ввести данную штатную единицу в органах внутренних дел, а введении нескольких единиц по определенным направлениям, как, например, в сфере криминологии семейных отношений — семейный криминолог[6].

Стоит признать, что идея введения в структуру полиции должности штатного криминолога, основной целью которого будет выявление причин и условий преступности, основанного на ее глубоком

изучении, на обслуживаемой ОВД территории и организация составления планов профилактической деятельности, выглядит достаточно привлекательной. Так, 73% опрошенных сотрудников территориальных органов внутренних дел различных служб и подразделений, занимающих должности различного руководящего уровня, считают необходимым наличие в ОВД штатного специалиста-криминолога, около 50% из них хотели бы занимать данную должность. Однако, в ходе устных бесед с данными сотрудниками, было установлено, что абсолютное большинство из них имеет слабое представление о специфике данной работы, низкие криминологические знания, а также считает данную работу легкой и в связи с этим — привлекательной. Данное обстоятельство может значительно осложнить процесс подбора кандидатуры на должность штатного криминолога.

Помимо отмеченного выше, сложившаяся на данный момент экономическая ситуация в стране вынуждает производить реформы, направленные на оптимизацию численности сотрудников органов внутренних дел, в целях экономии бюджетных средств государства, что дополнительно осложняет предварение в жизнь идею введения в штатную численность органов внутренних дел должности специалиста-криминолога.

В качестве решения данной проблемы может стать поиск альтернативы штатному криминологу, а именно в данном ключе могут выступать приглашенные в качестве экспертов, консультантов или разработчиков планов профилактики специалисты НИИ и ВУЗов, изучающих проблемы экономики, культуры и юриспруденции. Кроме того, в связи со сложностью разработки и планирования всех надлежащих мер по предупреждению преступности целесообразно к составлению перечня мероприятий по данному направлению привлекать не только представителей НИИ или ВУЗов, но также районных и городских администраций, общественных организаций и движений, средств массовой информации и других заинтересованных в обеспечении правопорядка учреждений.

---

[1] См.: Приказ Генпрокуратуры России № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России N 353, ФСКН России № 399 от 29.12.2005 (ред. от 20.02.2014) «О едином учете преступлений» / Сайт «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_167319/?frame=4 (дата обращения 27.03.2016 г.)

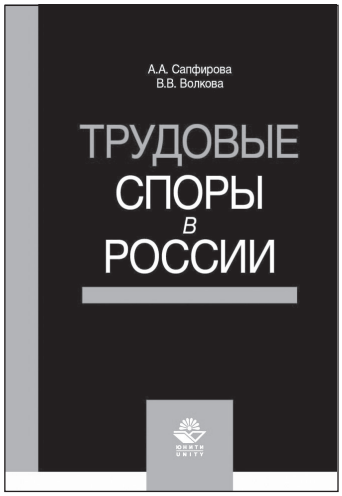
[2] См.: Приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» / Сайт «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_170872/?frame=2 (дата обращения 27.03.2016 г.)

[3] См.: *Иванцов С.В.* Планирование деятельности органов внутренних дел в системе правового регулирования предупреждения преступности // Вестник Московского университета МВД России, 2015, № 7. С. 149.

[4] См.: *Иванцов С.В.* Криминологическое прогнозирование в планировании предупреждения преступности // Общество и право, 2015, № 3 (53). С. 126.

[5] См.: *Лесников Г.Ю.* Зарубежный опыт использования штатных криминологов в деятельности полиции: научно-практическое пособие. М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2011. 59 с.

[6] См.: *Харламов В.С.* Современные криминологические технологии органов внутренних дел в семейной сфере // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России, 2013, № 2 (58). С. 124.



Сапфирова 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 34
ББК 67

ПРЕЗУМПЦИЯ ДОБРОСОВЕСТНОСТИ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКА: ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

НОДАРИ ДАРЧОЕВИЧ ЭРИАШВИЛИ,
профессор кафедры гражданского и трудового права, гражданского процесса 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 публично-правовых дисциплин факультета права и управления
Владимирского юридического института ФСИН России, кандидат юридических наук
Научная специальность 12.00.04 — финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. На основе анализа судебной практики рассмотрены проблемы, связанные с толкованием и применением норм права о презумпции добросовестности налогоплательщика.

Ключевые слова: НДС, налог на прибыль, необоснованная налоговая выгода, реальная сделка, схемы ухода от налогов.

Abstract. On the basis of the analysis of jurisprudence the problems connected with interpretation and application of rules of law about a presumption of conscientiousness of the taxpayer are considered.

Keywords: VAT, income tax, unjustified tax benefit, the real deal, the scheme of tax evasion.

В постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 12 октября 2006 г. № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды» в налоговое законодательство введено новое понятие как *«презумпция добросовестности налогоплательщика».* В соответствии с данным постановлением предполагается: «что действия налогоплательщика, имеющие своим результатом получение налоговой выгоды экономически оправданы, а сведения, содержащиеся в налоговой декларации и бухгалтерской отчетности, — достоверны». Представление налогоплательщиком в налоговый орган всех надлежащим образом оформленных документов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, в целях получения налоговой выгоды является основанием для ее получения, если налоговым органом не будет доказано, что сведения, содержащиеся в этих документах, неполны, недостоверны и (или) противоречивы. Обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия налоговым органом оспариваемого акта, возлагается на этот орган. *Налоговая выгода может быть признана необоснованной*, если налоговым органом будет доказано, что налогоплательщик без должной осмотрительности и осторожности и ему должно было быть известно о нарушениях, допущенных контрагентом, в частности, в силу отношений взаимозависимости или аффилированности налогоплательщика с контрагентом». Правда, в своем письме ФНС оговаривает, что сведения, собранные налоговыми органами о контрагентах, «должны формировать массив доказательств, но сами по себе не являются достаточными для признания налоговой выгоды необоснованной» (письмо ФНС России от 24 мая 2011 г. № СА-4-9/8250).

Исходя из того, что практика по недобросовестности на 70% складывается из споров по налогу на добавленную стоимость и налогу на прибыль, судьи при их рассмотрении ссылаются на позицию КС РФ, высказанную еще в Определении от 16 октября 2003 г. № 329-О. Она состоит в том, что налогопла-

тельщик не несет ответственность за действия всех организаций, участвующих в многостадийном процессе уплаты и перечисления налогов в бюджет.

Добросовестность налогоплательщика — это отсутствие вины в совершении противоправного деяния. Закрепление в Налоговом кодексе принципа добросовестности субъекта, аналогично применяемого в гражданском праве («не знал и/или не имел возможности узнать»), должно стать одним из условий предоставления дополнительных правовых гарантий для налогоплательщика.

Арбитражная практика за последнее время свидетельствует о том, что к правовой позиции ВАС РФ, изложенной в постановлении от 3 июля 2012 г. № 2341/12 по делу № А71-13079/2010-А17, прибегают все стороны процесса: и судьи, и налогоплательщики, и налоговые органы. Однако не всегда доводы сторон принимает суд. Часто ссылки на постановление № 2341/12 судьи признают неосновательными, так как считают, что по данному конкретному делу установлены иные фактические обстоятельства. Таким образом, названная правовая позиция ВАС РФ применима лишь при схожих фактических обстоятельствах, и только если налогоплательщик осуществляет реальные хозяйственные операции. Доказательством реальности осуществления налогоплательщиком заключенных сделок с контрагентом могут быть первичные документы, а также счет — фактуры, подписанные уполномоченным лицом. В таком случае, отсутствие у контрагентов управленческого и обслуживающего персонала, складских помещений, не может являться основанием для признания налоговой выгоды необоснованной.

Если налогоплательщику удается доказать, что его хозяйственные операции реальны, даже если при выборе контрагентов он не проявил достаточной степени осмотрительности и осторожности, налоговая инспекция не вправе полностью исключать расходы по спорным сделкам из налоговой базы по налогу на прибыль.

В случае, когда налоговые органы установили, что налогоплательщик не проявил достаточную степень осмотрительности при выборе контрагента, именно на налогоплательщика в силу требований п. 1 ст. 65 АПК РФ возлагается обязанность доказать рыночность цен, примененных по оспариваемым сделкам. В свою очередь, налоговые органы, не соглашаясь с размером расходов, учтенных налогоплательщиком при исчислении налога на прибыль по спорным хозяйственным операциям, не лишены возможности опровергнуть представленный налогоплательщиком расчет, обосновав несоответствие таких цен рыночным и, как следствие, завышение соответствующих расходов. Если аргументы и доказательства налоговых органов будут убедительны и обоснованны, исключению из налоговой базы подлежит только часть расходов, превышающая рыночную цену.

О реальности хозяйственных операций может также свидетельствовать обоснованный расчет рыночности цен по спорным операциям, представленный налогоплательщиком, в том числе с учетом требований пп. 7—11 ст. 105.3 НК РФ. При определении рыночной цены, как отмечают суды, необходимо учитывать условия сопоставимых сделок, идентичность товара и т.д.

Кроме того, судьи указывают, что если установлен факт совершения реальных хозяйственных операций, сумму налога на прибыль, подлежащую уплате налогоплательщиком при отсутствии документального подтверждения расходов, налоговые органы должны определять расчетным путем. На это указывает и судебная практика (постановления ФАС Волго-Вятского округа от 13 марта 2013 г. по делу № А11-13062/2011, ФАС Западно-Сибирского округа от 1 октября 2013 г. по делу № А75-1644/2011, ФАС Московского округа от 23 июля 2013 г. по делу № А40-115711/12-99-603, ФАС Северо-Западного округа от 22 августа 2013 г. по делу № А66-8083/2011, от 11 октября 2013 г. № А26-5695/2012, ФАС Восточно-Сибирского округа от 23 сентября 2013 г. по делу № А78-6840/2012).

Кстати, в своем письме ФНС России от 31 октября 2013 г. № СА-4-9/19592 «О направлении обзора практики рассмотрения жалоб налогоплательщика и налоговых споров судами по вопросам необоснованной налоговой выгоды» рассмотрела ситуации, в которых суд принял точку зрения налогоплательщика. ФНС России обратило внимание на налоговые споры, при рассмотрении которых налоговыми органами собраны доказательства того, что совершенные налогоплательщиками хозяйственные операции формально соответствуют требованиям действующего налогового законодательства, однако не имеют разумной деловой цели, за исключением

получения налоговой выгоды. В частности, в своем постановлении ФАС Восточно — Сибирского округа от 24 июля 2013 г. № А33-17092/2012 сделал вывод о том, что перевод налогоплательщиком долга и прав требования на организацию, не осуществляющую реальной финансово-хозяйственной деятельности, но учредителем которой являлся работник проверяемого налогоплательщика с лишением дохода в виде причитающихся сумм пени за просрочку должником оплаты оказанных услуг, лишен разумной деловой цели и направлен исключительно на получение необоснованной налоговой выгоды.

Хотелось бы остановиться на случаи получения налогоплательщиком необоснованной налоговой выгоды с возможностью использования последним «дробления» своего бизнеса. Это распространенный способ минимизации налоговых обязательств путем применения льготного налогообложения (УСНО, ЕНВД), поскольку данная категория не является плательщиками НДС и налога на прибыль.

ФНС России в своем письме от 19 января 2016 г. № СА-4-7/465@, а также в соответствии с Определением ВС РФ от 27 ноября 2015 г. № 306-КГ15-7673, разъяснила нижестоящим налоговым органам, как раскрывать схемы дробления бизнеса, направленные на уход от налогов. В частности, ФНС России рекомендует нижестоящим налоговым органам обращать пристальное внимание на факт подконтрольности, то есть когда компания является единственным источником доходов предпринимателя (постановление АС Дальневосточного округа от 22 октября 2015 г. № Ф03-4073/2015). В данной ситуации, суд поддержал налоговый орган, так как единственной целью разделения компаний стало желание не потерять специальный налоговый режим.

В другом судебном деле вновь созданная компания была создана исключительно с целью недопущения превышения дохода, дающего право на применение УСНО, согласно п. 4 ст. 346.13 НК РФ. Для сохранения права на специальный налоговый режим, ведение хозяйственной деятельности осуществлялось от взаимозависимых (аффилированных) лиц. Ничем не обусловленное прекращение ИП и ООО своей деятельности по достижении предельного размера дохода свидетельствует о том, что получение дохода указанными субъектами предпринимательской деятельности не являлась их главной целью (постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 14 сентября 2015г. № А24-244/2015). В своем решении суд отметил, что проявлением недобросовестности является создание (выделение) юридического лица исключительно для уменьшения налоговой нагрузки без цели ведения фактической предпринимательской деятельности.

Таким образом, суды по аналогичным делам правомерно приходят к выводу о том, что дробление бизнеса связано исключительно с минимизацией налогового бремени, то есть ключевым моментом легитимности дробления компании является отсутствие самостоятельной деятельности вновь образованных организаций.

На наш взгляд, чтобы избежать споров с налоговыми органами по формальным основаниям, связанным с дроблением бизнеса и получения необоснованной налоговой выгоды налогоплательщику необходимо:

- в целях обоснования ценовой политики (рыночности цен) приобретенной продукции у контрагента, для подтверждения затрат по спорной продукции, налогоплательщику необходимо представить отчет независимого оценщика. Если контрагент является взаимозависимым лицом, то согласно п. 10 ст. 105.3 НК РФ, отчет оценщика — обязателен (постановление ФАС Западно — Сибирского округа от 1 октября 2013 г. по делу № А75-1644/2011);
- анализ заключенных между сторонами сделки условий, выходит за рамки требований налогового органа и эффективности использования капитала (п. 9 постановления Пленума ВАС РФ от 12 октября 2006 г. № 53);
- оценивать экономическую эффективность расходов налоговый орган не вправе (Определение КС РФ от 4 июня 2007 г. № 366-О-П);
- при совпадении состава учредителей налоговым органом необходимо установить их влияние на принимаемые налогоплательщиком решения (постановления ФАС Уральского округа от 31 июля 2015 г. № А76-3351/2013, от 28 мая 2015 г. № А76-3222/2013, от 27 мая 2015 г. № А76-3338/2013).

Крылатая античная фраза «Prei monituse, prei minituse» («кто предупрежден, тот вооружен») актуальна и сегодня.

УДК 34
ББК 67

ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПАРТНЕРСТВО ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

ОЛЬГА ВАСИЛЬЕВНА БЕЛЯЕВА,
доцент кафедры государственно- правовых дисциплин
Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова
E-mail: Belyaeva08olga@yandex.ru
Научная специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются актуальные вопросы политического партнерства как цивилизованной формы взаимодействия политических субъектов в процессе политической модернизации российского общества, способствующей разрешению между ними возникающих противоречий.

Ключевые слова: политическое партнерство, политические партии, политическая модернизация российского общества.

Abstract. The article deals with topical issues of the political partnership as a civilized form of interaction of political subjects in the process of political modernization of the Russian society, contributing to the resolution of conflicts arising between them.

Keywords: political partnership, political parties, political modernization of the Russian society.

В настоящее время Россия переживает очень противоречивый, но судьбоносный период свой истории. Вновь воссозданная многопартийность, свобода вероисповедания, слова и печати открывают широкие возможности для самореализации человеческой личности, как в обыденной жизни, так и политической сфере.

Сегодня российское законодательство устанавливает упрощенные требования для формирования и регистрации политических партий[1]. Постоянно развиваясь, они ведут между собой не только политическую борьбу, но и вырабатывают совместные позиции для усиления влияния на государственные структуры[2] и для выдвижения своих представителей во властные структуры[3]. Особенно это актуально в свете предстоящих выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 7 созыва и Президента Российской Федерации[4].

Современные политические партии имеют различную политическую направленность: демократичную, либеральную, консервативную, прокоммунистическую и т.д. Рассматривать конкретную партию надо в конкретной ситуации. Но ясно одно — возрождение России требует не просто взаимодействия партий, но и в целом партнерства политических сил.

Сегодня необходимость осуществления политического партнерства политических партий в Российской Федерации обусловлена рядом причин:

- во-первых, необходимостью поиска путей преодоления возникающих противоречий и конфликтов в вопросе выбора оптимальной конфигурации общественно-политического и экономического устройства России;
- во-вторых, недопущением того, чтобы политические партии истощали себя во взаимной борьбе, а эффективно использовали свои совместные старания во благо развития российского государства и повышения своего авторитета.

Поэтому политическое партнерство для современной России — это цивилизованная форма взаимодействия политических субъектов в процессе политической модернизации российского общества, способствующая разрешению между ними возникающих противоречий, эффективной реализации

их специфичных потребностей не на поприще разрушающего противостояния, а при использовании результативного консенсуса, учета взаимных политических интересов, поиска и нахождения способов и методов их претворения в жизнь.

Вполне очевидно, что партии, как ключевые субъекты политических отношений, во многих демократических странах осуществляют свою деятельность[5] в условиях жесткой политической конкуренции[6]. Особенно ярко это проявляется в периоды избирательной компании[7]. К сожалению, это нельзя в полной мере отнести к российской партийной системе, существующей в условиях снижения конкурентности выборов, повышения уровня их предсказуемости и управляемости и, как следствие, отсутствия реальной многопартийности.

Представляется, что именно политическое партнерство политических партий, как постоянных участников социально-политической жизни, способно восстановить их целенаправленную деятельность по реализации своих целей и задач в аспекте реализации процесса политической модернизации российского общества. Конструктивное взаимодействие данных субъектов политических отношений даст возможность более быстро и точно улавливать социальные настроения общества, более результативно добиваться решения значимых целей и задач, защищать интересы широкого круга избирателей[8], демонстрируя свою высокую значимость в общественной жизни, а значит способствовать эффективной модернизации современной Российской Федерации[9].

М.Ю. Милованова[10] подчеркивает, что успех политической модернизации зависит в полной мере от конкурентной партийной системы и чередования во власти различных идеологических политических центров в лице политических партий, отражающих общественные интересы, достаточные для прогрессивного развития страны. При этом сотрудничество политических партий создаст возможность для солидарных действий в целях предотвращения закрытости правящей политической элиты, налаживания каналов общественного влияния на сферу принятия политических решений. И с этим трудно не согласиться.

Определяя политическое партнерство как взаимообусловленность интересов различных социально-политических групп в целях достижения политической стабильности, следует отметить, что политическое партнерство способствует расширению поля взаимной деятельности в политических процессах современной России, усиливая совокупную власть над сложившейся ситуацией. Вместе с тем нет полной уверенности, что реализация политического партнерства полностью искоренит острую конфликтность в политической среде, однако, она будет способствовать ее сокращению.

Основными принципами политического партнерства являются:

- соблюдение законности. Партии (это игроки, выступающие на одном поле и по единым правилам, которые устанавливает государство, поэтому исполнение правовых норм обязательно для всех субъектов партнерских отношений, и в первую очередь (это касается «партии власти». При этом государство должно гарантировать равенство политических партий перед законом[11] независимо от изложенных в их учредительных и программных документах идеологии, целей и задач;
- равноправие сторон в процессе подготовки и принятия основополагающих политических решений, а также возможность их коллективного исполнения и контроля;
- уважение позиций и учет точек зрения партнеров при совместно обсуждаемых политических и социально-экономических вопросов;
- свобода обсуждения ключевых проблем, представляющих взаимный интерес;
- добровольность принимаемых обязательств по партнерскому соглашению;
- систематический контроль и правовая ответственность за выполнение принятых партнерских соглашений.

Также следует выделить ряд особенностей, отличающих политическое партнерство от социального:

- во-первых, политическое партнерство способствует формированию структуры управления обществом, которая связывает государство и оппозиционные политические партии, имеющие совокупный интерес — результативное управление общественными процессами;
- во-вторых, политическое партнерство способствует выработке политическими субъектами

совместных соглашений для их коллективной деятельности, что предполагает их заинтересованность друг в друге;

- в-третьих, важным компонентом политического партнерства выступает общий публичный интерес, отличающий его от рынка, где каждый участник преследует, прежде всего, собственные интересы;
- в-четвертых, между участниками политического партнерства, наряду с горизонтальными связями, дающими возможность равноправного участия при принятии политических решений, наличествуют временами и вертикальные, обусловленные административным ресурсом правящей партии;
- в-пятых, политическое партнерство — это сотрудничество, основанное на гармонических формальных и неформальных правилах политического общения, формирующегося под воздействием общей культуры общества, его политических традиций и ценностей.

Основными формами политического партнерства политических партий могут стать: регулярные переговоры; взаимные консультации; тематические «круглые столы»; дискуссии и открытые коммуникации; многосторонние соглашения (например, соглашения политических партий о создании предвыборного блока на стадии избирательной кампании; коалиционные соглашения после выборов); участие представителей политических партий, набравших на выборах в представительные органы власти более 3% в заседаниях рабочих профильных комитетов Государственной Думы РФ и иных рабочих органах федеральных ведомств и Правительства РФ; экспертная деятельность в рамках совместной работы по разработке законопроектов[12].

Реализация вышеперечисленных принципов и форм политического партнерства, как представляется, позволит всем политическим партиям в условиях непрекращающейся политической конкуренции укрепить свои властные полномочия (партия власти) и позиции (оппозиционные партии) в аспекте эффективного проведения процесса политической модернизации, а, следовательно, стабильного функционирования политической системы.

При осуществлении политического партнерства между ключевыми игроками политического взаимодействия — политическими партиями — материализуется политическое равноправие. Этому способствует реализация ст. 13 Конституции Российской Федерации[13], закрепившей идеологическое и политическое многообразие, многопартийность и равенство всех общественных объединений перед законом[14]. Именно реализация данных принципов будет способствовать соблюдению паритетности в процессах политической модернизации российского государства[15].

Необходимо подчеркнуть, что политическое партнерство — процесс, требующий соблюдения определенных условий:

- готовности политической элиты к развитию партнерского взаимодействия;
- осознании всеми политическими партиями их роли как инициаторов и ключевых игроков в различных политических процессах;
- стремлении граждан к отстаиванию своих интересов, а также способности защиты своих выдвинутых инициатив;
- формировании и последующем развитии действенного механизма партнерского взаимодействия между политическими партиями.

Таким образом, можно отметить, что для формирования эффективного института политического партнерства политических партий в России необходимо, прежде всего, укрепление конституционно-правовых основ функционирования политических партий, как основополагающих институтов гражданского общества, создание действенных правовых механизмов взаимодействия между властью и оппозиционными политическими партиями, как на федеральном, так и на региональном уровне.

---

[1] Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 09.03.2016 г.) «О политических партиях» (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.03.2016 г.) «Собрание законодательства РФ», 16.07.2001, № 29, ст. 2950, http://www.pravo.gov.ru — 02.03.2016).

[2] *Габричидзе Б.Н., Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н., Чернявский А.Г., Кузнецов С.М., Хазов Е.Н., Галузо В.Н.* Система органов государственной власти России: учебное пособие. М., 2013. Сер. Magister (3-е издание, переработанное и дополненное).

[3] *Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Чихадзе Л.Т., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Опалева А.А.* Актуальные проблемы конституционного права России. Учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция»; по научной специальности 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» / М., 2016. Сер. Magister. С. 262—264.

[4] *Эбзеев Б.С., Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Виноградов В.А., Прудников А.С., Эриашвили Н.Д., Егоров С.А.,*

Курскова Г.Ю., Миронов А.Л., Олимпиев А.Ю., Павлов Е.А., Шуленин В.В., Кирсанов А.Ю. Избирательное право. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. Б.С. Эбзеева, К.К. Гасанова, Е.Н. Хазова. М., 2013. Сер. Юриспруденция для бакалавров

[5] *Румянцев Н.В., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н.* Организация и деятельность полиции (милиции) зарубежных государств Учебник / М., 2013.

[6] *Хазов Е.Н., Зубов И.Н., Василевич Г.А., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Деметрашвили А., Виноградов В.А., Шаповал В.Н., Осавелюк А.М., Калина В.Ф., Зинченко Е.Ю., Эриашвили Н.Д., Миронов А.Л., Егоров С.А., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю.* Конституционное право зарубежных стран. учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки 030900.62 «Юриспруденция»: квалификация (степень) «бакалавр» / М., 2013. Сер. Юриспруденция для бакалавров.

[7] *Червонюк В.И., Гасанов К.К., Хазов Е.Н.* Конституционное право зарубежных государств. Учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / М., 2015.

[8] *Гончаров С.И., Хазов Е.Н.* Основные элементы юридического механизма реализации прав, свобод и обязанностей человека. В сборнике: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. сборник тезисных статей. Министерство внутренних дел Российской Федерации. Московский университет. М., 2003. С. 58—60.

[9] *Эриашвили Н.Д., Габричидзе Б.Н., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кальгина А.А., Прудников А.С., Алиев Я.Л., Маюров Н.П., Кирсанов А.Ю., Газлоев Д.В., Галузо В.Н.* Органы государственной власти в России. Конституционно-правовой аспект.учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлениям подготовки «Юриспруденция», «Политология», «Государственное и муниципальное управление» / М., 2016. (Четвертое издание, переработанное и дополненное).

[10] *Милованова М.Ю.* Партнерство политических партий и общественных объединений как социальная база модернизации современной России // Вестник Российского государственного гуманитарного университета, 2012. № 02 (82). Серия Социологические науки. М.: Издательский центр Российского государственного гуманитарного университета, 2012. С. 131—132.

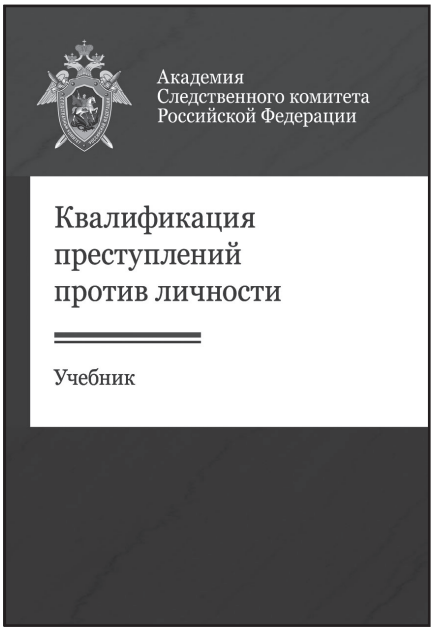
[11] *Хазов Е.Н.* Гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина в России. М., 2004.

[12] *Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Чихдадзе Л.Т., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Опалева А.А.* Актуальные проблемы конституционного права России. Учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция»; по научной специальности 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» / М., 2016. Сер. Magister С. 342—359.

[13] Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ 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) http://www.pravo.gov.ru; *Алексеев И.А., Виноградов В.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Зубов И.Н., Кирнос А.В., Кирсанов А.Ю., Миронов А.Л., Олимпиев А.Ю., Осавелюк А.М., Павлов Е.А., Проценко Е.Д., Прудников А.С., Скрипкин Г.Ф., Трофимов М.С., Хазов Е.Н., Чертова Н.А., Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д.* Конституционное право России. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. И.Н. Зубова, А.С. Прудникова, Е.Н. Хазова. М., 2013. Сер. Юриспруденция для бакалавров.

[14] *Хазов Е.Н.* Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук / Московский университет МВД Российской Федерации. М., 2011; *Хазов Е.Н., Хазова В.Е.* Совет Европы, ООН, международные организации и их роль по соблюдению, охране и защите прав и свобод человека в мировом сообществе.Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2016. № 1. С. 3—6.

[15] *Прудников А.С., Авсеенко В.И., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н.* Конституционное право России. М., 2006. (2-е издание, переработанное и дополненное).



Квалификация преступлений против личности. Учебник // Под ред. А.М. Багмета, Изд-во ЮНИТИ, 2016.

В основе материалов учебника лежат действующие федеральные законы и иные нормативные правовые акты, а также обобщенный личный практический опыт авторов, полученный ими в процессе прохождения государственной правоохранительной службы в органах дознания, предварительного следствия и прокуратуры.

Рассмотрены и проанализированы следующие виды преступлений: преступления против личности, преступления против жизни, преступления против здоровья, преступления против свободы, чести и достоинства личности человека, преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности, преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина, преступления против семьи и несовершеннолетних.

Для курсантов, слушателей, студентов, преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования СК России, а также для практических сотрудников СК России и других правоохранительных органов.

УДК 340.11
ББК 67.0

СВОЙСТВА ИГРЫ ИММАНЕНТНЫЕ ПРАВУ

АННА ЮРЬЕВНА ГАРАШКО,

старший преподаватель кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

E-mail: garashkoanna@rambler.ru

Научная специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается такой феномен социального бытия, как игра, и ее значение в априорно неигровой форме общественного сознания — праве. С помощью выявления и анализа основных свойств игры в праве в целом, и среди многообразия его форм, в частности, автор стремится обосновать выводы о детерминированности права игрой, исключительно серьезном трансцендентном характере игры, различном сочетании свойств игры в разных формах права и диалектической природе, позволяющей объединять внешне совершенно противоположные аспекты игры и права.

Ключевые слова: право, источник права, форма права, процессуальность, состязательность, алеаторность, диспозитивность, стретегичность, сакральность, урегулированность, конструируемость, амбивалентность.

Abstract. The article considers such phenomenon of social life, as the game and its importance in a priori non-fiction a form of social consciousness law. Through the identification and analysis of the basic properties of the game in the law generally, and in the diversity of its forms, in particular, the author seeks to substantiate the conclusions about the game's determination of the law, extremely serious transcendental nature of the game, different combination of the properties of the game in various forms of law and the dialectical nature that allows to merge externally of the opposite aspects of the game and law.

Keywords: law, source of law, form of law, process, controversy, aleatorily, optionality, strategiest, sacred, settlement, constructiveness, ambivalence.

В качестве целенаправленной и осознанной деятельности игра впервые возникла одновременно с появлением человека, с тех пор черты и отдельные свойства этого явления предстают непременными характеристиками всех сфер общественного сознания. Игровые начала в максимальной степени проявились в политической сфере жизни общества, что неоднократно подтверждалось многочисленными научными исследованиями[1] и в целом обусловлено единством природы, содержательной взаимосвязью политики и игры. По словам Й. Хейзинга, всякое политическое сообщество по своей природе обладает рядом признаков, которые связывают его сообществом игровым[2]. Вместе с тем, детерминируя такие изначально присущие человеческой деятельности характеристики, как сознательность, добровольность, стремление к наиболее благоприятному результату, сакральность, желание моделирования реальности, общественного признания, коммуникации и т.д., свойства игры неизбежно проявляются и в иных сферах жизни общества: экономике, религии, философии, эстетике, морали и праве.

Е. Финк называл игру, наряду со смертью, трудом, свободой и любовью, экзистенциальным феноменом, «одним из способов понимания, с помощью которых человек понимает себя… и стремится через такие смысловые горизонты объяснить одновременно бытие всех вещей»[3]. Являясь экзистенциальным феноменом игра «отталкивает» от себя любые понятийные определения, поэтому, не формулируя авторскую дефиницию, охарактеризуем основные свойства, присущие игре, и одновременно находящие отражение в такой форме общественного сознания, как право (процессуальность, состязательность, алеаторность, диспозитивность, стратегичность, сакральность, урегулированность, конструируемость).

Существующее в рамках современной постнеклассической научной парадигмы широкое интегративное правопонимание позволяет проанализировать право в контексте всех его проявлений, в том числе, поставить под сомнение представление о противоположности игры и права, сложившееся под эгидой того, что священная серьезность и живейшие интересы отдельного человека и общества в целом царят во всем, что касается права[4], в то время как игра привычно ассоциируется в обществе с несерьезностью, озорством, прагматизмом. Следует, однако, отметить, что игровой элемент присущ практически любой сфере человеческой деятельности, и чем важнее для человека эта сфера, тем больше в ней выражен этот элемент, тем сильнее игровое начало (игровые элементы брачного, похоронного и проч. обрядов и ритуалов).

«Право выделилось из игр, связанных с жизнью и отношениями людей»[5], в связи с этим в настоящее время игра, являясь имманентной человеческой деятельности, находит отражение в праве, а ее свойства и характеристики проявляются во многих сферах правовой жизни.

Рассматривая игру в ее максимальной смысловой содержательности, включающей характеристики всего многообразия форм игровой деятельности (пари, лотереи, различного рода состязания, соревнования, игры актеров в театре и кино, ролевые игры в социальных группах, казино, тотализатор, виртуальные игры, ритуализированные представления и т.д.), выделим ее основные свойства, наблюдаемые в праве, и исследуем степень и характер проявленности этих свойств в различных формах права.

При этом, под формой права следует понимать способ организации и структуризации социально-духовной сферы жизни общества, проявления права в действии[6]. Именно формы права, каждая из которых отражает самостоятельную сторону существования данного явления, позволяют рассмотреть его как полисемантичную целостность, и как черты игры раскрываются в многообразии его значений.

К свойствам игры, имманентным праву, необходимо отнести следующие:

1. *Процессуальность* — игра, как и право, представляет собой развивающееся явления, отсутствие динамики в котором ведет к стагнации и кризису. Связанная с этим очевидная значимость процедурного характера обусловливает его приоритет по отношению к результату (итог правовой процедуры не всегда так важен, как сама процедура, принятие в ней непосредственного участия). Эта особенность проявляется в такой черте западной правовой культуры, как стремление решать большинство спорных вопросов официальным путем — с помощью подачи исковых заявлений в суд и иные публичные органы власти, а также значимости процессуального права для прецедентного правотворчества.

2. *Состязательность* — состояние конфликтности, напряженности, постоянные борьба и соперничество за достижение превосходства в правовом процессе. Это свойство наиболее ярко выражено в судебных разбирательствах; в этой характеристике игры, присущей и праву, наиболее ярко выражена политическая составляющая человеческой деятельности — чтобы добиться желаемого результата участники используют не только объективно имеющиеся у них ресурсы, но и различного рода латентные манипуляционные механизмы. Побеждающий в правовом состязании признается государством не только победителем, лицом, обладающим соответствующими правами «на приз», но и правой стороной в споре.

3. *Алеаторность* — элемент непредсказуемости в процессе, когда результат последнего зависит от характера и объема усилий, реализуемых участниками, их умений и навыков. Составляющая случайности в праве тем больше, чем нерациональнее и, в то же время, неформализованнее правосознание (в индивидуальном и государственном праве алеаторность крайне мала). Недосказанность проявляется в связи права, азартной игры и жребия: в ходе судебного разбирательства — в окончательном решении судьи, при заключении правового договора — в скрытости возможно истинных намерений контрагента; в международном праве — при появлении нового крупного игрока на мировой арене, способного своей волей поменять установившийся баланс сил и т.д.

4. *Диспозитивность* — добровольность и осознанное желание принять участие в игровом процессе. Как способ выражения свободы в праве можно рассматривать заключение всего многообразия правовых договоров (международные соглашения, трудовые договоры, индивидуальные до-

говоры, контаркты). Основная сфера проявления диспозитивности в праве — частное право и осуществление актов свободы усмотрения в публичном праве.

5. *Стратегичность* — все участники правоотношений, подобно участникам игры, формируют план своих действий (перспективный алгоритм мероприятий, необходимых для достижения желаемого результата), стремятся раскрыть и предугадать действия своих оппонентов. Стратегии в праве рассчитаны на долгосрочную цель и реализуются, как правило, государственно-властными субъектами посредством решения ряда менее масштабных промежуточных задач (тактических действий).

6. *Сакральность* — как и для игры, праву, особенно в его негосударственных формах, присущи элементы символизма и семиотичности: особая обстановка, место, время, прочие «атрибуты» реализации права. Право в некоторых формах дистанцировано от обыденной жизни, что связано с его избыточностью и самодостаточностью.

7. *Урегулированность* — нормы права аналогичны правилам игры, установленным ранее модератором и обязательным для участников. Так, Л.И. Петражицкий к нормам неофициального права относил правила игры в карты[7]. Наличие внешних правил в праве и игре обеспечивает упорядоченность и системность в действиях их участников, допускает возможность практически неограниченного количества повторений на унифицированной основе.

8. *Конструируемость* — моделирование ситуации, создание искусственной реальности. Норма права предстает как абстрактная модель, форма поведения для субъектов правоотношений. Игра не может быть абсолютно рациональной и реальной: как и в праве, в ней присутствуют идеализация, элементы абстрагирования. Право и игра предстают здесь как вторая природа человека, создаваемая им согласно своим «предпочтениям». С конструированием напрямую связаны рефлексивные аспекты игры — осознанное представление участников об искусственности своего положения, возможности в любое время выйти из игры.

Также, важным свойством как игры, так и права и, в определенной степени, объединяющим вышеперечисленные является амбивалентность, допускающая существование двух противоположных аспектов одного явления. Так, указанные ранее свойства в какой-то мере взаимоисключают друг друга (стратегичность и алеаторность; диспозитивность и состязательность; сакральность и конструктивность и т.д.). В праве, например, в равной степени «уживаются» такие противоположные начала, как частное и публичное, объективное и субъективное, императивное и диспозитивное, индивидуальное и общественное, естественное и позитивное и т.д. Однако именно эта конфликтность обеспечивает возможность социального развития, диалектики, права и игры, в то же время сочетающегося с установлением и восстановлением упорядоченности отношений в социуме.

Рассмотрим, как перечисленные свойства «раскрываются» в четырех основных формах права (индивидуальном, групповом, государственном, международном)[8].

В **индивидуальном праве** добровольность, самостоятельность, неповторимость и суверенность индивида — сущностная основа данной формы права. Индивид, наделяя себя статусом правового существа и в дальнейшем играя его роль, конструирует собственную модель правовой жизни, в которой наличие, характер и степень актуализированности ряда рассматриваемых нами свойства игры (процессуальности, состязательности, алеаторности, сакральности, урегулированности) зависит исключительно от правосознания самого индивида.

Следует отметить, что игровые начала проявляются в индивидуальном праве, как в процессе социального общения, так и в доминирующей степени в правосознании самого индивида, пытающегося «предрасположить» себя к чему-либо, сконструировать собственную правую реальность.

Стратегичность проявлена в индивидуальном праве в форме рациональной составляющей этого права, перспективного плана действий любого субъекта права для достижения желаемого результата (соответствие определенным критериям для получения добываемого права, правопритязания).

В **групповом праве** ярко выражен ролевой момент игры. Каждый участник социальной общности выполняет, как правило, добровольно взятую на себя роль, реализует модель поведения в игре — правовое положение (права, обязанно-

сти, ответственность). В отличие от группового, роли в государственном праве — правовые статусы, распределяемые сувереном по собственному усмотрению.

Диспозитивность ролей и связанная с ней алеаторность позволяют участникам правоотношений в групповом праве осуществлять свою деятельность на основе состязательности, стремления к реальной победе. «Возможность родства между игрой и правом делается очевидной для нас, как только мы замечаем, что правовая практика независимо от того, какие идеалы положены в основание права, — носит в высшей степени состязательный характер»[9].

Судебные разбирательства в рамках группового негосударственного права представляют собой модель азартной игры, осуществляемой согласно строгой процедуре, но в связи с возможностью сторон повлиять на итог, содержащей долю недосказанности, риска, поддерживающего момент игрового соперничества между равными по взятым на себя групповым ролям сторонами защиты и обвинения.

Мотивация принятия участия в игре в данном случае выражена не только в получении желаемого результата, но и в достижении его согласно определенной процедуре, то есть, в данном случае последняя менее важна, чем сам итог. Процессуальности в этом смысле придается значение сакрализованного таинства, особого ритуала.

Из агональной сущности спора в групповом праве, целеустремленности участников и его слабой конструируемости проистекает возможность выйти за рамки внешней государственной регуляции и создавать нормы права прямо в зале судебного заседания (судебный прецедент).

В **государственном праве** игровые начала выражены достаточно ярко, однако, имеют иное значение, отличное от игры в негосударственных формах права. Это связано, прежде всего, с неравным соперником, являющимся субъектом практически любых правоотношений в этой форме права. Государство изначально обладает максимальным потенциалом по отношению к индивиду (силовые ресурсы, механизм государства), но, кроме этого, оно же — единственный источник государственного права, способный менять его таким образом и тогда, когда посчитает это необходимым. Игра с заведомо нечестным противником (шулером) может быть интересна только другому нечестному противнику. Что и происходит в международном праве, отношения между участниками которого изначально строятся на манипулятивной и провокационной основах.

В государственной форме право, основанное на формализованной, в определенной степени профанной базе, содержательно лишено сакральности и таинственности. При этом, однако, допустим «идеологический инсайдинг», осуществляемый при помощи средств массовой информации, содержащий символическое оформление воли обладателей государственной власти и направленный часто на подсознательно конструируемую в обществе легитимацию последней.

Исключительная степень внешней формальной моделируемости, централизованной урегулированности и связанной с ними строгой процессуальностью государственного юридического права позволяет говорить о практически полном отсутствии в нем эффекта неожиданности. Следует, однако, отметить, что при наступлении такой форс-мажорной ситуации, статическая, слабо подвижная и в незначительной степени обладающая диалектическими характеристиками система права, испытывает сильные деструктивные потрясения, способные, в том числе, привести к полному ее демонтажу.

Практическое отсутствие в праве риска, создает возможность построения аналога эталонной партии в игре — алгоритма правил, строгое выполнение которых закономерно приводит к желаемому результату, достижению блага (модель государственно одобренного правомерного поведения).

Состязательность в этой форме праве реальна настолько, насколько в ней проявлен элемент диспозитивности. Добровольность, являясь основой частного права, позволяет субъектам права «играть в праве», а не «играть в право», подобно тому, как это латентно регламентировано публичным правом. Играя в праве, индивиды, способны оказывать влияние на результат такой игры, с помощью объективно принадлежащих им правоспособностей, что вызывает эффект состязательности, азартности, желание добиться лучшего и доказать другим, что ты — луч-

ший. В то время как при подавляющем влиянии государства, публичности, состязание превращается в пари, то есть, игру с заведомо неподвластным игрокам результатом, где государство выступает в роли единственного и абсолютно суверенного арбитра и участникам не остается ничего иного, кроме «игры в право», по тем правилам и на тех условиях, которые устанавливает законодатель.

Со свойством диспозитивности связана и содержательная дифференциация добываемых и предоставляемых прав, первые из которых сами по себе представляют желаемый результат игры, а вторые — шанс получить статус игрока, имеющего возможность достигнуть такого результата.

Стратегичность в государственном праве возможна только в рамках государственно-правовой политики, источником которой выступает само государство, иные субъекты могут строить свою деятельность, опираясь лишь на те планы и перспективы, которые коррелируют с государственной стратегией.

В **международном праве**, и в особенности таком его виде, как межгосударственное право, традиционно насыщенном политической составляющей, игра представлена во всех выделенных выше характеристиках.

С привнесением игрового фактора в международное право связано, прежде всего, значительно усилившееся в настоящее время воздействие политики и международных отношений на процесс правотворчества. Право становится заложником стратегических и тактических решений и операций участников политической игры, проходящей, по словам известного американского исследователя мировой политики З. Бжезинский, на «Великой шахматной доске», постепенно теряя самостоятельность и утрачивая свое первоначальное назначение — установление порядка и баланса в общественных отношениях. Право предстает как игра власти и манипуляций. Можно утверждать, что чем больше политической составляющей в международном праве, тем ярче выражен в нем фактор игры.

Для международного права, в силу большей равноценности участников, каждый из которых обладает значительным силовым ресурсом и правотворческой базой, характерен ярко выраженный договорной характер. «Выразительное утверждение: «договоры должны выполняться» фактически содержит в себе признание, что целостность системы покоится лишь на воле к совместному участию в общей игре. Как только одна из причастных сторон перестает соблюдать правила, тогда или рушится вся система международного права (пусть даже временно), или нарушитель должен быть, как шпиль-брехер, изгнан за пределы сообщества. Соблюдение норм международного права всегда в высокой степени зависело от следования понятиям чести, приличия и хорошего тона»[10].

Однако игровой аспект обусловливает существование на мировой арене и таких акторов, действия которых осуществляются в рамках стратегии наиболее крупных государств в силу политической и/или экономической зависимости. Такие государства, по сути, выступают не субъектами, а объектами политико-правовых отношений.

Принципы права — источники международного права, представляющие абстрактные и неоспоримые ценности, признаваемые всеми участниками международных правоотношений, привносящие в формальное право элемент духовности, содержательности, создающие «моменты сакральности» и стремящиеся, как практически все источники международного права, преобразовать реальность вокруг себя, создав модель желаемой ситуации.

Состояние напряженности и отчасти непредсказуемости на международно-правовой арене тем сильнее, чем крупнее игроки на ней появляются. Вместе с тем, составляющая состязательности в той или иной степени перманентна для этой формы права в силу тенденции расширения суверенитета наиболее сильных акторов международного права (Россия, США, Евросоюз, др.).

В связи с этим, процессуальность для международного права не играет значимой роли, так как нормы права творятся самими участниками ad hoc без вмешательства внешних арбитров (значимость прецедентного права для англо-саксонской правовой системы).

Таким образом, выявление природных свойств игры в различных формах современного права позволяет констатировать сущностное родство двух анализируемых явлений; опровергнуть сложивше-

еся представление об игре как об исключительно несерьезном процессе, не имеющем ничего общего с правом и проследить динамику диалектической связи права и игры.

Литература

1. *Гарашко А.Ю.* Соотношение принципов права и системы источников права // В сборнике: Актуальные вопросы юридических наук, 2012.
2. *Давидов Д.С.* Основные течения сионизма в Израиле // В сборнике: Проблемы юридической науки в исследованиях докторантов, адъюнктов и соискателей. Нижний Новгород, 2010.
3. *Долгушина С.В., Иванов С.А., Кулакова Ю.Ю., Лановая Г.М., Лизикова И.И., Мамонтов А.Г., Недобежкин С.В., Рыжов А.А., Сидорова Е.В.* Теория государства и права. Введение в юриспруденцию: учебное пособие для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / М., 2012.
4. *Малахов В.П.* Общая теория права и государства. К проблеме правопонимания: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2013.
5. *Мамонтов А.Г.* Административно-политический фактор в системе правосудия // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 12.
6. *Петражицкий Л.И.* Введение в изучение права и нравственности. Эмоциональная психология. СПб., 1905.
7. *Финк Е.* Основные феномены человеческого бытия / Е. Финк // Проблема человека в западной философии. М., 1988.
8. Хейзинга Й. Homo ludens. Человек играющий / Сост. предисл. и пер. с нидерл. Д.В. Сильвестрова; Коммент., указатель Д.Э. Харитоновича. СПб.: Издательство Ивана Лимбаха, 2015.

References

1. *Garasko A.Y.* the correlation of the principles of law and system of sources of law // In book: Actual questions of legal Sciences 2012.
2. *Davidof D.S.* Main currents of Zionism in Israel // In collection: problems of legal science in the research of doctoral students, adjuncts and job seekers Nizhny Novgorod, 2010.
3. *Dolgushin S.V., Ivanov S.A., Kulakov Yu.Yu., Lanovaya G.M., Lysikova I.I., Mamontov A.G., Nedobezhkin S.V., Ryzhov A.A., Sidorova E.V.* Theory of state and law. Introduction to law: a textbook for students of higher educational institutions trained on a speciality «Jurisprudence» / M., 2012.
4. *Malakhov V.P.* the General theory of law and state. To the problem of understanding the law: a textbook for University students enrolled in the specialty «Jurisprudence». M.: YUNITI-DANA, Zakon I pravo, 2013.
5. *Mamontov A.G.* the Administrative-political factor in the justice system // Vestnik of the Moscow University of the MIA of Russia. 2011. No. 12.
6. *Petrazhitsky L.I.* introduction to the study of law and morality. Emotional psychology. SPb, 1905.
7. *Fink E.* the Basic phenomena of human existence / E. Fink // the Problem of man in Western philosophy. M., 1988.
8. Huizinga. Homo ludens. A person who plays / Ed. Foreword. and translated from niderl. D.V. Silvestrov; Comment, a pointer D.E. Kharitonovich. SPb.: The Publishing House Of Ivan Limbach, 2015.

---

[1] См., например: *Ветренко И.А.* Игровые практики в политическом процессе. Дис. … д-ра полит. наук. Омск, 2009; *Бочарова Т.* Имя политика как объект языковой игры / Т. Бочарова // Политическое поведение и политические коммуникации: Психологические, социологические и филологические аспекты : тезисы и тексты докл. науч.-практ. конф. СПб; Красноярск; Иркутск, 1994. С.25; *Ляшенко П.В.* Политика как «игра» в философско-эстетической мысли Древней Греции // Вестник Оренбургского государственного университета 2015. № 7 (182). С. 21—25; *Сарычев О.В.* Политическая игра: к вопросу о сущности понятия // Известия ТулГУ. Гуманитарные науки. 2008. № 2. С. 29—36 и др.

[2] *Хейзинга Й.* Homo ludens. Человек играющий / Сост. предисл. и пер. с нидерл. Д.В. Сильвестрова; Коммент., указатель Д.Э. Харитоновича. СПб: Издательство Ивана Лимбаха, 2015. С. 288.

[3] *Финк Е.* Основные феномены человеческого бытия / Е. Финк // Проблема человека в западной философии. М., 1988. С. 357—403.

[4] См.: *Хейзинга Й.* Указ. соч. С. 118.

[5] Там же. С. 242.

[6] *Малахов В.П.* Общая теория права и государства. К проблеме правопонимания: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2013. С. 49.

[7] См.: *Петражицкий Л.И.* Введение в изучение права и нравственности. Эмоциональная психология. СПб., 1905.

[8] См.: *Малахов В.П.* Указ. соч.

[9] *Хейзинга Й.* Указ. соч. С. 118.

[10] Там же. С. 288.

УДК 34
ББК 67

ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ: ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

ЕЛЕНА НИКОЛАЕВНА ДУБИНИНА,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры теории государства и права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: Dl8585@list.ru
Научная специальность 12.00.01 — теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается вопрос о такой характеристике государства в трансформирующемся современном мире, как государственность. Обосновывается тезис о том, что государственность, являясь внутренним содержательным компонентом государства, сама обладает различными функциональными характеристиками, к которым можно отнести связанность с формальным правом, гражданским обществом, идеологичность и другие.

Ключевые слова: государство, государственность, юридическое право, юридизация правовое регулирование, право, гражданское общество.

Abstract. This article addresses the issue of such a characteristic of the state in transforming the modern world as a state. The thesis that the state, being the internal substantive component of the state, she has a different functional characteristics, which include the coupling with the formal law, civil society, the ideological and others.

Keywords: state, statehood, legal law, yuridization, legal regulation, law, civil society.

В процессе исторического развития цивилизации институт государства непрерывно претерпевает значительные изменения[1]. Различного рода феномены — политические, социальные, экономические и др. — оказывают значительное влияние на развитие современного государства, определяют тенденции и проблемы его трансформации, обусловленные постиндустриальным транзитом (переходом на постиндустриальный путь развития)[2]. Наряду с этим, меняется и государственность. К ее функциональным характеристикам в современный период можно отнести связанность с формальным правом, идеологичность, связь с гражданским обществом[3].

Одним из основных свойств государственности является ее связь с формальным правом. Юридизация общественных отношений, в результате активного воздействия механизмов государственного правотворчества, из естественного процесса, адекватно отражающего потребности общества и призванного всего лишь оформлять изменяющееся содержание социальных отношений, превращается в самодостаточный, функционирующий на обеспечение собственного воспроизводства процесс. В результате начинает неестественно углубляться и расширяться сфера правового регулирования, начинает усложняться ее внутренняя структура[4].

В современном мире существует множество форм права. Они характеризуют право как целостное и многогранное явление. К ним мы можем отнести общественное право, индивидуальное право, государственное (юридическое право), групповое право, международное право. Процесс юридизации отношений современного общества протекает в рамках распространения права юридического или государственного.

Государственное право, как господствующее в обществе — это форма политической организации общества. По сути, государственное право — это право в его традиционном понимании, а именно — официальное, узаконенное, господствующее право, которое олицетворяет одну из форм правовой жизни общества.

Сравнивая государственное право с иными формами, можно сказать, что государственное право берет из общественного права, являющегося по сути спонтанным, все его ценности и атрибуты, преломляя их таким образом, что по сравнению с общественным правом становится «как бы правом», или правом в совсем ином значении[5]. Государственное право в определенных случаях играет роль обслуживающего средства. Это происходит тогда, когда оно предлагает готовые формы правоотношений, в которых реализуются другие виды общественного права (обычное право, право моральное и т.д.). Государственному праву присущ официальный характер, который выражается в закрепленности норм правовыми текстами, которые признаны государством в качестве стандарта.

«Единственной формой государственного права является право юридическое»[6]. Юридическое право возникает только с возникновением государства, является оформлением государственной и социальной жизни, регулируемой и обеспечиваемой государством. Юридическое право является правом официальным, узаконенным, господствующим в государстве, заранее установленным им в качестве формы политической организации общества. Отметим, что именно юридическое право выступает правовым оформлением государственной власти, ее решений.

Важным является следующий момент: непосредственная связь с государством проявляется у юридического права в том, что оно является той единственной формой права, которая связанна с реализацией функций политически значимых структур.

«В функциональном плане государство представляет собой открытую систему. Это означает, что государство с точки зрения природы можно рассматривать как нечто однородное, и в этой однородности оно может быть охарактеризовано как общий знаменатель всех его исторических модификаций. Государство задает праву границы»[7]. Это происходит потому, что государство функционирует как социальный институт, социальная организация. Право же, порожденное деятельностью механизма государства, функционирует по аналогии с этим механизмом.

Как сфера реального, государство использует в своей деятельности сферу идеального, а именно право. Государство рассматривает юридическое право в качестве института регуляции сложившихся общественных отношений. На наш взгляд, это и является качественной характеристикой процесса юридизации общественных отношений.

Увеличение юридической базы, необходимой для поддержания баланса общественных сил и стабильности общественной жизни, естественным образом приводит и к увеличению государственного аппарата. Государство, возникающее в целях рационального управления обществом, не может и недолжно в полной мере отождествляться с теми учреждениями, которые собственно и создаются для реализации тех функций, направлений деятельности, которые присущи этим образованиям. Властвующий субъект не передает органам государства свою власть, а лишь только наделяет их властными полномочиями. Иными словами, в этом проявляется важнейшая особенность государственной власти, а именно то, что эта власть выражается в деятельности государственных органов, учреждений и образующих механизм (аппарат) этой власти (часто отождествляемый в обыденном сознании с высшими органами государства) с государственной. Потому, вполне оправданным можно считать такую зависимость между ними, когда именно функциям государства принадлежит определяющая роль при формировании его механизма и выборе тех средств, с помощью которых функции реализуются.

Зачастую, в условиях, когда создается множество нормативных актов в целях всецелой урегулированности общественных отношений, не удается избежать пробелов нормативной базе, которые являются также следствием юридизации общественной жизни. В теории права есть точки зрения о том, что в рамках данного процесса появляется «правовой вакуум». Это подводит нас к необходимости разгра-

ничить понятие пробела в праве и понятие «правового вакуума», под которым понимается отсутствие правовых норм, необходимых для регламентации не урегулированных ранее, но нуждающихся в правовой регламентации вновь возникших общественных отношений. С этой точки зрения пробел в праве — это полное или частичное отсутствие правовых норм, необходимость которых обусловлена развитием уже сложившихся общественных отношений и потребностями практического решения дела. Необходимо учесть то обстоятельство, что на практике разграничить вновь возникшие общественные отношения и уже сложившиеся весьма проблематично. Более того, если речь идет о потребностях практического решения дела, решения дела с точки зрения его профессиональной юридической оценки, то, следовательно, те или иные общественные отношения уже фактически существуют, не зависимо от того, урегулированы они нормами права или нет.

Еще одной функциональной чертой государственности является наличие высокоразвитого гражданского общества.

Идея гражданского общества, по мнению авторитетных теоретиков, без сомнения является одним из компонентов западной общественной мысли. В качестве самостоятельной теория гражданского общества сформировалась в западноевропейской духовной истории сравнительно недавно, в эпоху становления буржуазного общества, но ее компоненты существовали и в период формирования античной мысли.

Отметим, что гражданское общество является по своей природе правовым феноменом. Следовательно, как действительность гражданское общество может быть понято только с учетом и признанием его правовых свойств.

В.П. Малахов считает, что в своей действительности гражданское общество не представляет собой некое универсальное и однотипное всем обществам образование, а специфично в применении к каждому конкретному обществу. Поэтому, по его мнению, следует признать множество моделей гражданского общества, как теоретических интерпретаций действительных общественных состояний. Отдельные элементы гражданского общества присущи любому обществу, однако реальностью гражданское общество становится в случае их системной связи в действительности.

Гражданское общество — это политически организуемое, структурируемое и существующее общество. Став политически организованным, оно неизбежно порождает государство, «перетекает» в форму государства, т.е. в политически организованное правление, устройство и организацию государственной власти, влияет на такое свойство государства, как государственность. В самом общем виде гражданское общество является динамичным состоянием, закономерно противопоставленным состоянию стабильному, структуре, в качестве которой и существует государство.

Исторически государство является продуктом жизни гражданского общества, но, будучи сформированным, оно неизбежно и сразу перестает быть элементом гражданского общества. Оно — результат отчуждения от общества. В факте отчужденности государства как власти заключено условие определенности гражданского общества.

Любое гражданское общество, как политическая организация, всегда представляет собой лишь часть общества как социума. Гражданское общество представляет собой лишь способ организации политической власти, который качественно отличен от государственного способа организации власти.

Деятельность людей, сообществ, объединений в гражданском обществе носит самоорганизующийся характер. Именно принцип самоорганизации является тем общим, что связывает гражданское общество и государство.

В настоящее время можно отметить попытки искусственного создания гражданского общества, «...каковые имеют место в современной России, начиная с 90-х годов XX столетия, как показывает опыт искусственного формирования политических партий и некоторых других элементов гражданского общества, к позитивному, стабильному, а главное, к перспективному и стратегически важному для будущего российского государства и общества результату не приведут»[8]. История ярко показывает, что любой искусственно созданный институт, будь то политический социальный и т.п., никогда еще не

мог заменить собой реальный, выросший из глубин самого общества и связанный с ним корнями жизнеспособный институт.

Гражданское общество первично по отношению как к государству, так и к государственности. Этот факт не означает, что государство не участвует в данном процессе, занимая позицию стороннего наблюдателя, История как государства, так и права свидетельствует о том, что государство с момента своего возникновения всегда занимало активную позицию по отношению к обществу.

Присущие государственности функциональные характеристики дают возможность сказать о том, что государственность представляет собой такое качество государства, которое во многом определяется содержанием юридического права, государственной идеологии, состоянием аппарата государственной власти и непосредственной связи с гражданским обществом.

Литература

1. *Гринин Л.Е.* Государство и исторический процесс. Эпоха формирования государства. Общий контекст социальной эволюции при образовании государства. М., 2011. 272 с.

2. *Дубинина Е.Н.* Причины, сущность и способы юридизации современных общественных отношений: монография. Тула, 2016. 160 с.

3. *Лизикова И.И.* Проблемы государственности в современном мире. // Идеолого-информационные и уголовно-процессуальные средства противодействия терроризму и экстремизму. Межвузовская научно-практическая конференция. М., 2016. С. 24—32.

4. *Малахов В.П.* Философия права. Идеи и предположения. М., 2008. 392 с.

5. *Мордовцев А.Ю., Яхонтова Т.В.* Гражданское общество и социальная правовая политика в современной России: теоретико-методологический анализ // Научные труды Российской академии юридических наук. Вып. 5. Т. 1. М., 2005. С. 185—187.

6. *Нисневич Ю.А.* Государство XXI в.: тенденции и проблемы развития. М., 2012. 288 с.

7. *Палазян А.С.* Современное право: функциональный аспект. Монография. М., 2009. 195 с.

References

1. *Grinin L.E.* State and historical process. Era of formation of the state. The general context of social evolution at formation of the state. M., 2011. 272 p.

2. *Dubinina E.N.* Reasons, essence and ways of a yuridization of the modern public relations: monograph. Tula, 2016. 160 p.

3. *Lizikova I.I.* Statehood problems in a modern mire. // Ideologo-informatsionnye and criminal procedure means of counteraction to terrorism and extremism. Interuniversity scientific and practical conference. M., 2016. P. 24—32.

4. *Malakhov V.P.* Legal philosophy.Ideas and assumptions. M., 2008. 392 p.

5. *Mordovcev A.Yu., Yakhontov T.V.* Civil society and social legal policy in modern Russia: teoretiko-methodological analysis//Scientific works of the Russian academy of jurisprudence. Issue 5. T. 1. M., 2005. P. 185—187.

6. *Nisnevich Yu.A.* State of the 21st century: tendencies and problems of development. M., 2012. 288 p.

7. *Palazyan A.S.* Modern right: functional aspect. Monograph. M., 2009. 195 p.

---

[1] См.: *Гринин Л.Е.* Государство и исторический процесс. Эпоха формирования государства. Общий контекст социальной эволюции при образовании государства. М., 2011.

[2] См.: *Нисневич Ю.А.* Государство XXI в.: тенденции и проблемы развития. М., 2012.

[3] См.: *Лизикова И.И.* Проблемы государственности в современном мире.// Идеолого-информационные и уголовно-процессуальные средства противодействия терроризму и экстремизму. Межвузовская научно-практическая конференция. 2016. С. 24—32.

[4] См.: *Дубинина Е.Н.* Причины, сущность и способы юридизации современных общественных отношений: монография. Тула, 2016.

[5] См.: *Малахов В.П.* Философия права. Идеи и предположения. М., 2008. С. 254.

[6] *Палазян А.С.* Современное право: функциональный аспект. Монография. М., 2009. С. 253.

[7] Там же. С. 254.

[8] См.: *Мордовцев А.Ю., Яхонтова Т.В.* Гражданское общество и социальная правовая политика в современной России: теоретико-методологический анализ // Научные труды Российской академии юридических наук. Вып. 5. Т. 1. М., 2005. С. 185—187.

УДК 34
ББК 67

ЮРИСДИКЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС: ПОНЯТИЕ, ПРИРОДА

ДАРЬЯ ОЛЕГОВНА ЕФРЕМЕНКО,
адъюнкт Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
по кафедре теории государства и права,
лейтенант полиции
E-mail: Darja.O.Re-va@rambler.ru
Научная специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве
Научный руководитель: начальник кафедры теории государства и права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
доцент, кандидат юридических наук, полковник полиции ***А.Г. Мамонтов***
Рецензент: кандидат юридических наук, доцент ***А.И. Клименко***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Проводится сравнительно-правовая характеристика понятий «юридический процесс», «юридическая процедура» и «юрисдикционный процесс».

Ключевые слова: юрисдикционный процесс, природа юрисдикционного процесса, понятие, юридический процесс, юридическая процедура, суд, правосудие, теория права.

Abstract. The modern jurisdictional process is analyses in the given article. The author compares the notions «the legal process», «the legal proceedings» and «the jurisdictional process».

Keywords: the jurisdictional process, the nature of the jurisdictional process, the notions, the legal process, the legal proceedings, the court, justice, the theory of law.

В современных динамичных условиях развития законодательства, все большее значение приобретает теоретическое переосмысление и закрепление базовых научных понятий, категорий юриспруденции, которые выступают основой права.

Природа правовых отношений обусловлена существованием конфликтов в социальной сфере. Разрешение данных противоречий на основе норм права, невозможно без компетентных органов и должностных лиц, чья деятельность непосредственно направлена на их снятие. В этой связи, весьма актуальным представляется теоретический анализ понятийного аппарата деятельности данных органов, а также анализ их природы.

В общей теории права, данные органы получили название *юрисдикционные,* а их деятельность по рассмотрению правовых споров, в соответствии с установленным нормами права порядком — *юрисдикционного процесса.*

Рассмотрение понятия «юрисдикционного процесса» необходимо начать с его соотношения с понятиями «юридического процесса» и «юридической процедуры». В научном сообществе продолжается спор о содержательном равенстве понятий «процесс» и «процедура», в результате которого сложилось несколько точек зрения на данную проблему. Е.И. Бутенко считает юридический процесс разновидностью процедуры. Согласно второму подходу, понятие процесс является понятием более широким, чем процедура. А.Г. Пауль, излагая данную позицию, трактует юридическую процедуру как структурный элемент (компонент, часть) одноименного процесса. Сторонниками третьего подхода являются В.О. Лучин, В.М. Горшенев, А.И. Ким, Ю.И. Мельников, П.Е. Недбайло, В.С. Основин, которые отожествля-

ют данные понятия. На наш взгляд, данный подход является верным, так как данные понятия близки по своему значению. Юридическая процедура (от лат. — обеспечивать продвижение чего-либо, установленный порядок) состоит из последовательно сменяющих друг друга актов поведения, ступеней деятельности[1]. Юридический процесс — это урегулированный процессуальными нормами порядок деятельности компетентных государственных органов, состоящий в подготовке, принятии и документальном закреплении юридических решений общего или индивидуального характера[2].

А.П. Шергин определяет юридический процесс как урегулированный процессуальными нормами порядок деятельности судов и уполномоченных органов государства по разрешению юридических дел. Юридический процесс является обобщающей теоретической конструкцией. Его основные характеристики присущи всем нормативно установленным видам юридических процессов[3]. К которым относятся:

- юридический процесс по установлению фактов, имеющих юридическое значение;
- по рассмотрению споров;
- по определению мер юридической ответственности;
- по обеспечению прав.

Второй вид (по рассмотрению споров) представлен юрисдикционным процессом. Это положение подтверждается в исследованиях А.П. Шергина, М.В. Максютина. В.Н. Баландин отмечает, что юрисдикционный юридический процесс является разновидностью правоприменительного юридического процесса, который подразумевает деятельность суда или административного органа по разрешению какого-либо правового спора[4].

Таким образом, юридический процесс и процедура понятия равные по содержанию; более широкие, общие и родовые понятия для юрисдикционного процесса, который выступает их видом.

Понятие юрисдикционного процесса базируется на понятие «юрисдикция». А.П. Шергин отмечает, что юрисдикция является одним из ключевых понятий юриспруденции, известное со времен римского права[5]. Рассмотрим этимологию и толкование данного понятия. В «Толковом словаре русского языка» С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой под юрисдикцией понимается: «правомочие производить суд, решать правовые вопросы»[6]. Юрисдикция — правомочие производить суд, решать правовые вопросы; Правовая сфера, на которую распространяются полномочия определенного государственного органа[7]. В словаре иностранных выражений, юрисдикция определяется как подсудность; право производить суд, решать правовые вопросы; правовая сфера, на которую распространяются полномочия данного государственного органа. Большой Энциклопедический словарь дает следующее определение юрисдикции: установленная законом (или иным нормативным актом) совокупность правомочий соответствующих государственных органов разрешать правовые споры и решать дела о правонарушениях, т.е. оценивать действия лица или иного субъекта права с точки зрения их правомерности, применять юридические санкции к правонарушителям. Практически во всех словарях определения идентичны.

Таким образом, юрисдикция в традиционном понимании — это суд, судопроизводство (от лат. «jurisdictio»), а также круг полномочий судебного или административного органа по правовой оценке конкретных фактов, в том числе по разрешению споров и применению предусмотренных законом санкций[8]. Представляется, что исходя только лишь из толкования «юрисдикции», формируется обыденное правосознание, в котором юрисдикционный процесс равен судебным производствам, закрепленным с статье 118 Конституции РФ, а именно, конституционному, гражданскому, административному и уголовному. Данное положение является ошибочным. В.Н. Баландин и А.А. Павлушина считают, что термин «юрисдикция» в юриспруденции представлен в широком и узком смысле. В узком смысле он представляет понятие, определяющее круг полномочий суда по разрешению какого-либо правового спора. В широком понимании — это понятие, описывающее круг всяких, любых полномочий какого-либо органа (а не только суда)[9]. Юрисдикция как государственно-властная деятельность состоит в применении закона к юридическим конфликтам и принятии по ним правовых актов[10]. Таким образом, мы считаем, что «юрисдикция» свойственна не только суду, но и широкому кругу государственных органов.

Юрисдикционный процесс тесно связан с судопроизводством, выступающим формой его выражения. М.В. Максютин считает, что юрисдикционный процесс — это процедурные, процессуальные проявления права, нашедшие свое выражение в конкретных видах судопроизводства, известных правовой системе[11]. Юрисдикционный процесс представляет собой собирательное научное понятие, который можно определить как форму превращения юридических моделей, содержащихся во внутреннем и международном законодательстве, в реальную систему правоотношений[12]. Исходя из вышеизложенного, юрисдикционный процесс представляет собой вид юридического процесса, реализующийся в деятельности органов и должностных лиц по рассмотрению и разрешению какого-либо правового спора на основе правила, установленного нормами права.

Становление теории юрисдикционного процесса является закономерным для российской правовой науки. Следует отметить, что в административном процессе давно существует юрисдикционная концепция. Ее значение заключается в том, что она утверждает, что любой процесс является способом обеспечения обязательности норм материального права и применения мер воздействия[13]. В.С. Таведосян, О.В. Иванов признают тождество всех видов процесса, где юрисдикционный (административный) процесс признается и определяется как деятельность по разрешению споров, вытекающих из административно-правовых отношений. Мы считаем, что юрисдикционный процесс не равен административному, административный является его видом. А.П. Шергин отмечает, что административно-юрисдикционный процесс выступает видом юрисдикционного; является вторичной правовой конструкцией, по отношению к обслуживаемым им материальным нормам, а процессуальные нормы определяют порядок применения названных материальных норм. Эта зависимость, подмеченная еще К. Марксом[14], характерна не только для административно-юрисдикционного процесса, она является определяющей и для других видов юрисдикционных процессов (уголовного, гражданского, арбитражного). Таким образом, юрисдикционная концепция не должна сводится только к административному процессу, ее основные положения характерны и для других видов юрисдикционного процесса.

Рассматривая природу юрисдикционного процесса следуют отметить ее взаимосвязь с природой права в целом. Как отмечалось выше, природа правовых отношений заложена в конфликтной среде. Конфликт может быть разрешен различными способами: уступкой, компромиссом, силой, революционным путем, правовым. Другими словами, право может рассматриваться как выработанная социальной практикой форма разрешения (снятия) конфликта. А юрисдикционный процесс воплощает в себе сама процедуру разрешения правовых противоречий. Происхождение юрисдикционных органов связано с этапом формализации права, формирования первых судебных органов. Юрисдикция, как вид судебной деятельности по разрешению споров, известна еще со времен римского права[15]. Юрисдикционный процесс возник в виде состязания за предмет спора. Ж.-М. Давид отмечал, что политическая и социальная жизнь в Древнем Риме изобиловала трудностями, соперничеством и конфликтами[16]. В этих условиях суды представляли собой одно из тех мест, где проявлялись и улаживались столкновения между гражданами: туда тащили своих врагов и там защищались от их нападений. Изначально, юрисдикция по разрешению споров принадлежала третейским судьям. Например, в Древней Греции судья был как посредник в пари, его могли пригласить стороны из числа городских старцев. Судье вносили залог, который вручался выигравшему. Стороны состязались любыми способами. Таким образом, юрисдикционный процесс изначально разрешал споры только частноправового характера. Он был обусловлен необходимостью защиты интересов частных лиц, посредством состязания при арбитре, где победу одерживала более сильная сторона. Позднее, уголовные суд и процесс претерпели значительные изменения. В.Г. Медведев отмечает, что изменился и характер обвинения. Если раньше оно носило частноправовой характер, то затем постепенно перешло в руки государства. В результате чего, граждане были полностью лишены права участия в правосудии и дела стали решаться единолично судьей, который в свою очередь превратился в государственного чиновника. С другой стороны, процесс судебного разбирательства сохранил гласность, был устным, в нем имели

место прения сторон, заслушивались свидетели. Таким образом, происходит выделение публично-правовой направленности части правовых споров. Данное деление юрисдикционного процесса сохраняется и сейчас.

Из изложенного следует, по своей природе юрисдикционный процесс обусловлен конфликтностью социальных отношений, наличием споров, разрешаемых на основе права. Он возник как процедура разрешения правовых споров среди частных лиц.

Таким образом, в теории права, юрисдикционный процесс представляет собой вид юридического процесса по рассмотрению и разрешению какого-либо правового спора на основе правила, установленного нормами права. Такая роль обусловлена природой, происхождением данного процесса.

Литература

1. *Алексеев С.С.* Теория государства и права. М., 2001, С. 158.

2. *Баландин В.Н., Павлушина А.А.* О видах юридического процесса // Правоведение, 2002. № 4. С. 34.

3. *Ефремова Т.Ф.* Современный толковый словарь русского языка. 2012. С. 1001.

4. *Жижин А.М.* Становление третейского суда как власти авторитета на примере Древней Греции. В сб.: Актуальные проблемы права. Под ред. Е.В. Протасова. М. 2008. С. 91—97.

5. *Максютин М.В.* Дис. к.н. Юрисдикционный процесс (вопросы общей теории). М.: 2002. С. 44.

6. *Медведев В.Г.* Уголовный суд и процесс в Древнем Риме в период Империи // Российский юридический журнал. 2011. № 3. С. 219—223.

7. *Медведев В.Г.* Уголовный суд и процесс в Древнем Риме в период поздней Республики // Вопросы правоведения. 2010. № 3. С. 267.

8. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М.: ИТИ Технологии, 2006. С. 944.

9. Российский энциклопедический словарь: В 2 кн. / Гл. ред. А.М. Прохоров. М., 2011. С. 1868.

10. *Рязановский В.А.* Единство процесса. М.: 1996. С. 5.

11. *Салищева Н.Г.* Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 2.

12. *Солдатова О.Е.* К вопросу о соотношении понятий «юридический процесс» и «юридическая процедура» // Молодой ученый. 2014. № 15. С. 333.

13. *Солдатова О.Е.* Юрисдикционный процесс как вид юридического процесса // Проблемы современной науки и образования. 2014. № 5. С. 60.

14. *Шергин А.П.* Административно-юрисдикционный процесс как вид юридического процесса // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 141.

15. *Якимов А.* Суды в системе органов административной юрисдикции// Российская юстиция. 1996. С. 40.

References

1. *Alekseev S.S.* Theory of state and law. M., 2001, P. 158.

2. *Balandin V.N., Pavlushina A.A.* the types of legal process Jurisprudence, 2002. No. 4. P. 34.

3. *Efremova T.F.* Modern explanatory dictionary of the Russian language. 2012. S. 1001.

4. *Zhizhin A.M.* the Formation of the arbitration court as a government authority on the example of Ancient Greece. In collection: Actual problems of law. Under the editorship of E.V. Protasov. M., 2008. P. 91—97.

5. *Maksyutin M.V.* Cand. Ph. D. Jurisdictional process (questions of the General theory). M.: 2002. P. 44.

6. *Medvedev V.G.* criminal court and process in Ancient Rome during the Empire // the Russian legal magazine. 2011. No. 3. P. 219—223.

7. *Medvedev V.G.* criminal court and process in Ancient Rome during the late Republic // Questions of law. 2010. No. 3. P. 267.

8. *Ozhegov S.I., Shvedova N.Yu.* Explanatory dictionary of the Russian language. 4-e Izd., EXT. M: ITI Technologies, 2006. S. 944.

9. Russian encyclopedic dictionary: In 2 kN. / GL. edited by A.M. Prokhorov. M., 2011. S. 1868.

10. *Riasanovsky V.A.* the unity of the process. M.: 1996. P. 5.

11. *Salisheva N.G.* The administrative process in the USSR. Moscow, 1964. P. 2.

12. *Soldatova O.E.* the question of the relationship between the concepts of «legal process» and

«legal procedure» // Young scientist. 2014. No. 15. S. 333.

13. *Soldatova O.E.* the Jurisdictional process as a type of legal process // problems of modern science and education. 2014. No. 5. P. 60.

14. *Shergin A.P.* Administrative-jurisdictional process as a kind of legal process // Bulletin of the University named after O. E. Kutafin (MSAL). 2015. No. 8. P. 141.

15. *Yakimov A.* the Courts in the system of the administrative courts// the Russian justice. 1996. P. 40.

---

[1] *Солдатова О.Е.* К вопросу о соотношении понятий «юридический процесс» и «юридическая процедура» // Молодой ученый. 2014. № 15. С. 333.

[2] *Алексеев С.С.* Теория государства и права. М., 2001. С. 158.

[3] *Шергин А.П.* Административно-юрисдикционный процесс как вид юридического процесса // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 141.

[4] *Баландин В.Н., Павлушина А.А.* О видах юридического процесса // Правоведение, 2002. № 4. С. 34.

[5] *Шергин А.П.* Административно-юрисдикционный процесс как вид юридического процесса // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 144.

[6] *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп.- М.: ИТИ Технологии, 2006. С. 944.

[7] *Ефремова Т.Ф.* Современный толковый словарь русского языка. 2012. С. 1001.

[8] См.: Российский энциклопедический словарь: В 2 кн. / Гл. ред. А.М. Прохоров. М., 2011. С. 1868.

[9] *Баландин В.Н., Павлушина А.А.* О видах юридического процесса // Правоведение, 2002. № 4. С. 34.

[10] *Солдатова О.Е.* Юрисдикционный процесс как вид юридического процесса // Проблемы современной науки и образования. 2014. № 5. С. 60.

[11] *Максютин М.В.* Дис. к.н. Юрисдикционный процесс (вопросы общей теории). М.: 2002. С. 44.

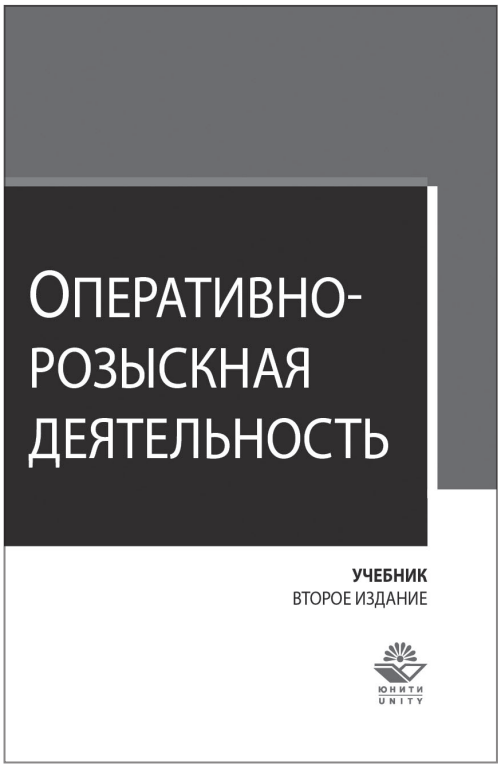
[12] *Солдатова О.Е.* Юрисдикционный процесс как вид юридического процесса // Проблемы современной науки и образования. 2014. № 5. С. 60.

[13] *Салищева Н.Г.* Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 2.

[14] *Шергин А.П.* Административно-юрисдикционный процесс как вид юридического процесса // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 143.

[15] *Шергин А.П.* Административно-юрисдикционный процесс как вид юридического процесса // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 143.

[16] *Медведев В.Г.* Уголовный суд и процесс в Древнем Риме в период поздней Республики // Вопросы правоведения. 2010. № 3. С. 267.



Оперативно-розыскная деятельность: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» 2-е изд., перераб. и доп. Учебник. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки. / Под ред. И.А. Климова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. 407 с.

Изложены базовые положения оперативно-розыскной деятельности (ОРД) в Российской Федерации. Приведены материалы, касающиеся оперативно-розыскной тактики, агентурного метода ОРД, финансового обеспечения, тактических особенностей деятельности различных субъектов ОРД по выявлению конкретных преступлений и других вопросов, составляющих государственную тайну.

В основе учебника — Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 5 июля 1995 г. (с последующими многочисленными изменениями и дополнениями).

Для студентов, слушателей и курсантов учебных заведений системы правоохранительных органов Российской Федерации.

УДК 340.12
ББК 67

НАСЛЕДИЕ СЛУЖБЫ ГОРОДОВЫХ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: ОПЫТ И УРОКИ

СЕРГЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ КАЗАЧЕНКО,
адъюнкт Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: KSA85.85@mail.ru

Научная специальность 12.00.01 — история учений о праве и государстве
Рецензент: заместитель начальника кафедры ИГП, кандидат ист. наук, доцент, подполковник полиции ***Ю.А. Артамонов***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются основы служебной деятельности полицейской службы городовых в Российской империи.

Ключевые слова: полицейская служба, полиция Российской империи, городовой, профессиональная деятельность и опыт.

Abstract. Covers the basics of service activities police service policemen in the Russian Empire.

Keywords: police service, police of the Russian Empire, policeman, professional activity and experience.

Полицейская служба Российской империи имеет богатую и славную историю. Российская полиция как специальное учреждение, предназначенное для поддержания общественного порядка, была основана еще Петром I. В Москве создание полиции началось с 1722 г. с учреждения должности обер-полицмейстера, а в правление Екатерины II российская полиция получила сравнительно четкую структуру и законодательную основу своей деятельности. За два века существования полиции Российской империи в ее устройстве произошло немало изменений. Ключевым моментом была реформа, проведенная в 60—80-е гг. XIX в. вслед за отменой крепостного права. Сформированная в тот период система правоохранительных органов практически без изменений просуществовала до весны 1917 г., была ликвидирована вместе с самодержавием. На данный момент современная российская полиция активно использует опыт дореволюционной полиции Российской империи. И совершенно не напрасно: профессионализм полицейских служащих Российской империи, их преданность делу является одним лучших примеров для подражания.

В начале XX века в России сложилась революционная ситуация. В обществе распространялись антиправительственные настроения; велась кампания по дискредитации полиции. В Министерстве внутренних дел Российской империи прекрасно осознавали всю серьезность ситуации, поэтому для совершенствования и улучшения служебной деятельности ввели в необходимость и обязанность обязательного специального образования по предметам, прямо и косвенно относящимся к полицейской службе, в связи с чем служащие в полиции занимались самообразованием и самообучением.

Обязанности городового Российской империи вовсе не были так просты, как они кажутся с первого взгляда. Далеко не всякий субъект был годен в городовые и не каждого принимали на службу. Аттестаты от последнего места, какими бы хорошими они не были, большой роли не играли. Прежде чем принять кандидата на службу, начальством резерва наводились о нем самые точные справки во всех учреждениях, где он когда-либо служил; собирались справки даже в деревне, где он родился и вырос, и лишь при наличности самых благоприятных отзывов со всех сторон кандидат мог надеяться на то, что он может быть принят на полицейскую службу. К тому же к кандидатам выставлялся ряд требований: обладание крепким телосложением и физиче-

ской силой, рост не менее 1, 65 см, основательная грамотность и звание не менее унтер-офицера. Если кандидат удовлетворял всем этим сложным условиям, то его поселяли в казармы резерва и где он приступал к подготовке в классе. Курс обучения и подготовки продолжался от 2-х недель до месяца и лишь по окончании обучения кандидату выдавалось обмундирование, кроме того он сдавал экзамен в особой комиссии в состав которой входили: полицеймейстер, начальник резерва и два пристава. Если он оказывался во всех отношениях годным и усвоившим с успехом все необходимые знания, то он представлялся градоначальнику и зачислялся в резерв городовым. Дальнейшие служебные шаги зачисленных сводятся к тому, что они начинали нести действительную службу в составе команд под наблюдением околоточных надзирателей и полицейских офицеров. Они переводились в участки различных частей города и назначались на посты.

Кроме непосредственно полицейской функции пресечение противоправных поступков, в обязанность городового входил широкий спектр задач. Например у задержанных обывателей необходимо было узнавать, нет ли у них «умысла против здравия и чести императорского величества или бунта и измены против государства» — и не висят ли неуместные «портреты его императорского величества во всех питейных лавочках, трактирах и тому подобных заведениях»; разведывать о «противозаконных сообществах» и «сходбищах, общей тишине и спокойствию противных», пресекать распространение прокламаций и «возмутительных воззваний», не допускать «совращения» в раскол, беспатентной торговли и сговора торговцев и производителей ради «повышения цен»; ловить «бродячий по улицам скот»; наблюдать за «сохранением в борделях тишины и возможной благопристойности».

Страж порядка знал, как действовать при пожаре, во время наводнения, «если в квартире кто-либо повесится» и когда «на посту его появится бешеная собака и кому-нибудь причинит покусы». Он сопровождал транспорты с порохом и другими взрывчатыми веществами, которые двигались по его территории. Городовой обязан был оказывать помощь не только по востребованию, но и не выжидая просьбы о том, если только видит, что кто-либо в ней нуждается: к примеру переводить через дорогу стариков и детей, указывать дорогу заблудившимся и т.д. Ему разрешалось брать (причем бесплатно) извозчика, «чтобы отвезти пьяного, внезапно заболевшего на улице, впавшего в бесчувственное состояние и скоропостижно умершего…».

Городовой должен был следить, чтобы «никто не нищенствовал»; чтобы «обнявшись, никто не ходил и песни не пел и не свистел», не писал на заборах, не держал собак без привязи — и, наконец обязан был воспрещать «всем и каждому пьянство». Непослушных надлежало задерживать с должной «осторожностью и человеколюбием». Кроме того, на полицейских лежала охрана государственных учреждений, почты, тюрем; организация встреч и проводов вышестоящего начальства. А начиная с 90-х годов XIX века, для борьбы с «лихими и безалаберными извозчиками», городовым еще пришлось встать на перекрестках в качестве уличных регулировщиков и повсеместно следить за соблюдением правил дорожного движения. К тому же он выполнял функции местного справочного бюро — знал адреса врачей, адвокатов, домовладельцев, местонахождение ближайших больниц, аптек, родильных приютов, гостиниц, постоялых дворов.

Конечно, нельзя говорить о том, что городовые были абсолютно безгрешны. И среди них было немало стражей порядка, которые не брезговали взятками, злоупотреблением должностными обязанностями и зарыванием глаз на нарушение закона. Но главное здесь не оценка лично каждого, а понимание основы его службы — это прежде всего человеколюбие. Городовой был не только простым полицейским служащим, а человеком — отзывчивым, готовым оказать любую посильную помощь. Именно это правило необходимо позаимствовать служащим современной российской полиции.

Литература

1. Законодательство Петра I. М., 1997. С. 445—446.

2. Полное собрание законов Российской империи, 1884 год № 2097.

3. Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему

учреждению управляемых // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ). Собр. II. Т. 37. № 39087.

4. Положение о корпусе жандармов // ПСЗ. Собр. II. Т. 42. № 44956.

5. Московский городовой, или Очерки уличной жизни. Руга В., Кокорев А.М.: Астрель, Харвест, 2012. 385 с.

6. История полиции России. Краткий очерк и основные документы: Учеб. пособие. / Под ред. В.М. Курицына. М.: Щит-М, 1998. с. 174.

7. *Рыбников В.В., Алексушин Г.В.* История правоохранительных органов Отечества: учеб. пособие. М., 2008.

References

1. The Law Of Peter I. M., 1997. S. 445—446.

2. Complete collection of laws of the Russian Empire, 1884 No. 2097.

3. Temporary rules about the structure of the police in the cities and counties of the provinces, as a General institution managed / Complete collection of laws of the Russian Empire (PSZ). Coll. II. Vol. 37. No. 39087.

4. The regulation on the corps of gendarmes // PSZ. Coll. II. Vol. 42. No. 44956.

5. Moscow policeman, or Sketches of street life. Ruga V., Kokorev A.M.: Astrel, Harvest, 2012. 385 p.

6. The history of the police of Russia. A brief outline and key documents: Proc. allowance. / Ed. by V.M. Kuritsyn. M.: The Shield-M, 1998. p. 174.

7. *Rybnikov V.V., Aleksashin G.V.* History of law enforcement agencies of the Fatherland: textbook. allowance. M., 2008.

УДК 340.13

ББК 67.0

ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ СОТРУДНИКОВ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

ИРИНА ИВАНОВНА ЛИЗИКОВА,

профессор кафедры теории государства и права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

E-mail: Lizikova_i@mail.ru

Научная специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается правосубъектность как обязательную предпосылку правового статуса сотрудников правоохранительных органов. При этом отмечается, что содержание правосубъектности сотрудников правоохранительных органов составляет совокупность социально-психических свойств и способностей личности, законодательно установленных в качестве обязательных и необходимых условий для занятия определенной должности в правоохранительных органах и наделения соответствующим правовым статусом.

Ключевые слова: правосубъектность, правовой статус, правоохранительные органы, органы внутренних дел.

Abstract. In the article the author considers the personality as a mandatory prerequisite to legal status for law enforcement officers. It is noted that the content of the legal personality of law enforcement officers is the set of social-psychological qualities and abilities of the individual, legally established as a mandatory prerequisite for certain positions in law enforcement and providing relevant legal status.

Keywords: legal personality, legal status, law-enforcement bodies, bodies of internal affairs.

Правосубъектность представляет собой обязательную предпосылку правового статуса субъекта, как общего, так и специального. Ее содержание состоит в обусловленной правовым статусом юридической характеристике субъекта, в частности тех его свойств и качеств, которые определены законом в качестве обязательных требований для наделения определенным комплектом юридических прав и обязанностей, т.е. соответствующим правовым статусом. За признанием тезиса о том, что правосубъектность выступает юридической предпосылкой правового статуса[1], вовсе не следует вывод о том, что она предшествует правовому статусу во времени. Участники правоотношений одновременно наделяются государством и соответствующей правосубъектностью и определенным правовым статусом.

Наличие общих юридических свойств субъекта обычно признается законом недостаточным для обладания специальным статусом. Так, несмотря на мнение, что «правосубъектность сотрудника ОВД Российской Федерации, выступающего как человек, гражданин государства в административных правоотношениях наравне с другими физическими лицами, проявляется в том, что его основные права и свободы неотчуждаемы и принадлежат ему от рождения, а в полном объеме он может их осуществлять, достигая совершеннолетия»[2], носителями специального статуса могут быть лишь субъекты общественных отношений, обладающие, кроме общих, специфическими свойствами и способностями. К ним могут быть отнесены возраст, образование, состояние здоровья, стаж работы и т.п. Это позволяет вести речь о существовании специальной правосубъектности, которая обусловлена социальной или социально-профессиональной ролью субъектов общественных отношений. При этом есть ряд ограничений гражданской правосубъектности сотрудников правоохранительных органов, касающихся вопросов противодействия коррупции, они также имеют целью обеспечение надлежащего служебного поведения со стороны указанных сотрудников[3].

Фундаментом правосубъектности сотрудников правоохранительных органов являются, во-первых, общая правосубъектность личности, основанная на гражданстве РФ и, во-вторых, правосубъектность должностного лица, обусловленная в свою очередь признанием данной категории служащих субъектами государственной деятельности. Правосубъектность сотрудников правоохранительных органов представляет собой подвид правосубъектности государственных служащих.

Необходимо отметить и то обстоятельство, что правовой статут должности[4] сам по себе не зависит от личности человека, который ее занимает в данный период времени. Однако при этом личностные качества и способности конкретного субъекта в значительной мере оказывают влияние на процесс осуществления должностных полномочий, эффективность профессиональной деятельности должностного лица. Кроме того, уже само нахождение на государственной должности, осуществление государственно-властных полномочий по этой должности придает определенный авторитет лицу ее занимающему. По этой причине и необходимо предварительное решение вопроса о возможности занятия должности тем или иным человеком и наделения его соответствующим правовым статусом.

Сотрудники правоохранительных органов призваны выполнять государственные функции по охране общественного порядка и безопасности, предупреждению, раскрытию и расследованию преступлений и иных правонарушений на профессиональной основе[5]. Процесс реализации этих функций связан с осуществлением ими государственно-властных полномочий. За негативные результаты этой деятельности предусмотрена повышенная юридическая ответственность. Этими обстоятельствами обусловлен и характер специальных требований к качествам и способностям кандидатов на службу в правоохранительных органах. Естественно, что для эффективного осуществления правоохранительной деятельности будет недостаточным наличия только определенного возраста и бездефектной психики сотрудника. Особенности прохождения службы настоятельно требуют при этом еще и обладания дополнительными способностями и свойствами, которые имеют специфический характер, что находит выражение в повышенных требованиях, предъявляемых к интеллектуальному, нравственному и культурному уровню работников. Более высокие требования устанавливаются и к профессиональным деловым и личным качествам,

состоянию здоровья, образу жизни, социальным связям. Предусмотренные в данном случае требования находят свое выражение и закрепление в законодательстве. Однако придание указанным требованиям юридического значения, их правовое закрепление возможно не только посредством признания в законах и соответствующих нормативных актах, но и путем теоретического определения содержания категории правосубъектности и правосубъектности сотрудников правоохранительных органов в частности.

Таким образом, если понятие общей правосубъектности включает весь объем социально-психических качеств и свойств индивида, признаваемых законом в качестве обязательных для обладания последним общим правовым статусом, то под правосубъектностью сотрудников правоохранительных органов надо понимать совокупность социально-психических свойств и способностей личности, признаваемых государством путем законодательного закрепления в качестве обязательных и необходимых условий для занятия определенной должности в правоохранительных органах и наделения соответствующим правовым статусом.

Зачисление на службу в правоохранительные органы является зачислением на государственную службу. Так, например, согласно ст. 15 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» «Служба в Следственном комитете является федеральной государственной службой», а «сотрудники Следственного комитета являются федеральными государственными служащими, исполняющими обязанности по замещаемой должности федеральной государственной службы с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации»[6]. Аналогично обстоит дело и в отношении сотрудников органов внутренних дел: «служба в органах внутренних дел — федеральная государственная служба, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях в органах внутренних дел Российской Федерации» (ст. 1 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[7]). Согласно ст. 25 Федерального закона «О полиции» «Сотрудником полиции является гражданин Российской Федерации, который осуществляет служебную деятельность на должности федеральной государственной службы в органах внутренних дел и которому в установленном порядке присвоено специальное звание»[8]. Таким образом, «служба в органах внутренних дел — это профессиональная, служебная деятельность только граждан России, которая соответствует определенным требованиям и критериям, определенных Законом»[9].

Ввиду того, что сотрудники правоохранительных органов являются государственными служащими, то естественно они должны удовлетворять и общим для всех служащих государства требованиям, получившим свое законодательное закрепление[10]. При этом следует отметить особое правовое положение данной категории служащих в числе всех прочих государственных служащих. И, как уже было сказано, в законах и других нормативных актах содержатся и дополнительные требования, которым должны соответствовать указанные лица.

В законодательстве, регулирующем деятельность правоохранительных органов сформулированы основные критерии специальной правосубъектности, соответствие которым позволяет человеку претендовать на занятие должности в структуре указанных органов и стать обладателем специального правового статуса[11]. Это, прежде всего, жесткий возрастной ценз. К примеру, на должность прокурора города, района или приравненного к нему прокурора назначается гражданин Российской Федерации не моложе 27 лет; на службу в органы внутренних дел вправе поступать граждане не моложе 18 лет; на должности руководителей следственных отделов и следственных отделений Следственного комитета по районам, городам и приравненных к ним, в том числе специализированных, следственных отделов Следственного комитета назначаются граждане не моложе 25 лет.

Вторым необходимым условием поступления на службу является наличие определенного уровня образования с учетом специализации и ранга должности. Так прокурорами и сотрудниками Следственного комитета могут быть соответственно граждане РФ, получившие высшее юридическое образование по имеющей государственную аккре-

дитацию образовательной программе. В соответствии с квалификационные требованиями к должностям в органах внутренних дел на должности рядового и младшего начальствующего состава органов внутренних дел принимаются граждане, имеющие образование не ниже среднего; на должности среднего начальствующего состава — имеющие соответственно не ниже среднего профессионального, соответствующего направлению деятельности. Для занятия должности старшего и высшего начальствующего состава необходимо наличие высшего образования, соответствующего направлению деятельности.

Кроме перечисленных качеств, в содержание правосубъектности работников правоохранительных органов включаются состояние здоровья, обладание необходимыми профессионально-деловыми, личными и нравственными качествами. Признаются не имеющими в данном случае юридического значения такие качества и свойства личности как национальность (здесь как уже было отмечено выше определяющую роль играет состояние гражданства), пол, социальное происхождение, имущественное и должностное положение, отношение к религии, убеждения.

Однако государство однозначно признает некоторые обстоятельства, характеризующие личность, несовместимыми с занятием должности в правоохранительных органах. Так, перечень ограничений, обязанностей и запретов, связанных со службой в органах внутренних дел установлен в ст. 14 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[12]. Кроме того, на сотрудника органов внутренних дел распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции»[13] и Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[14], за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих осуществлению сотрудником оперативно-разыскной деятельности.

Следует отметить, что этот перечень не является исчерпывающим. Отказ в приеме на службу в правоохранительные органы может быть мотивирован также по следующим основаниям: не соответствие возрастным требованиям; отсутствие соответствующего образования; наличие в прошлом или настоящем судимости; не соответствие нормативам психодиагностического обследования; требованиям, характеризующим личные, деловые и нравственные качества кандидата; в случаях невыполнения кандидатом нормативов по физической подготовке или отрицательной характеристике, полученной в ходе проверки; при обнаружении в ходе испытательного срока несоответствия стажера предъявляемым требованиям.

Единообразная классификация требований, предъявляемых к рассматриваемой категории субъектов правоохранительной деятельности государства отсутствует. Возможно, на наш взгляд, в рамках специальной правосубъектности сгруппировать предъявляемые требования следующим образом: 1) достижение определенного минимального и максимального возраста; 2) соответствующий интеллектуальный и образовательный уровни; 3) моральные, нравственные и физические качества; 4) профессионально-деловые качества. Для различных категорий сотрудников (имеется в виду различие в ранге должности и специфика осуществления профессиональной деятельности) требования могут несколько видоизменяться, вводиться новые условия, но в самом общем виде они составляют основное содержание правосубъектности работников правоохранительных органов.

Таким образом, правосубъектность является важным фактором, оказывающим влияние на правовой статус. Правосубъектность имеет свое собственное содержание, которое выражается в юридически признанной государством социально-психической способности лица обладать соответствующим правовым статусом. Государство посредством правовых норм регламентирует с точки зрения признания или лишения юридической способности субъекта на обладание соответствующим правовым статусом.

Литература

1. *Мамонтов А.Г.* Понятие, структура и принципы основ правового статуса личности. М., 2001.

2. *Нуралиев С.Ш.* Основы общего административно-правового статуса сотрудника органов

внутренних дел Российской Федерации и Республики Таджикистан // Административное право и процесс. 2015. № 12.

3. *Митрохин В.В.* Административно-правовой статус сотрудника органов внутренних дел как федерального государственного служащего и проблемы его реализации // Административное и муниципальное право. 2015. № 6.

4. *Лизикова И.И.* К вопросу об основных понятиях и категориях института государственной службы применительно к исследованию правового статуса работников правоохранительных органов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Право. 2001. № 1.

5. *Правкин И.В.* Правоохранительная система в комплексе факторов, определяющих формирование правового государства в России // Векторы развития общеправовой теории как векторы правопонимания. М., 2013.

6. *Мамонтов А.Г.* Административно-политический фактор в системе правосудия // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 12. С. 120—126.

References

1. *Mamontov A.G.* Concept, structure and principles of the fundamentals of the legal status of the individual. M., 2001.

2. *Nuraliev S.S.* the fundamentals of General administrative and legal status of the bodies of internal Affairs of the Russian Federation and the Republic of Tajikistan // Administrative law and process. 2015. No. 12.

3. *Mitrokhin V.V.* Administrative-legal status of the bodies of internal Affairs as a Federal public servant and problems of its implementation // Administrative and municipal law. 2015. No. 6.

4. *Lysikova I.I.* To the question about the basic concepts and categories of the Institute of public administration as applied to the study of the legal status of employees of law enforcement agencies // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevsky. Series: Right. 2001. No. 1.

5. *Pravkin I.V.* of the law Enforcement system in the complex of factors determining the formation of legal state in Russia // Vectors of General legal theory, as the vectors of law. M., 2013.

6. *Mamontov A.G.* the Administrative-political factor in the justice system // Vestnik of the Moscow University of the MIA of Russia. 2011. No. 12. P. 120—126.

---

[1] *Мамонтов А.Г.* Понятие, структура и принципы основ правового статуса личности. М., 2001.

[2] *Нуралиев С.Ш.* Основы общего административно-правового статуса сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации и Республики Таджикистан // Административное право и процесс. 2015. № 12. С. 68—71.

[3] *Митрохин В.В.* Административно-правовой статус сотрудника органов внутренних дел как федерального государственного служащего и проблемы его реализации // Административное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 594—602.

[4] См.: *Лизикова И.И.* К вопросу об основных понятиях и категориях института государственной службы применительно к исследованию правового статуса работников правоохранительных органов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Право. 2001. № 1. С. 130—137.

[5] См.: *Правкин И.В.* Правоохранительная система в комплексе факторов, определяющих формирование правового государства в России //Векторы развития общеправовой теории как векторы правопонимания. М., 2013. С. 230—243; *Мамонтов А.Г.* Административно-политический фактор в системе правосудия // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 12. С. 120—126.

[6] Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О Следственном комитете Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

[7] Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // СПС КонсультантПлюс.

[8] Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. от 14.12.2015) «О полиции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.09.2015) // СПС КонсультантПлюс.

[9] *Митрохин В.В.* Административно-правовой статус сотрудника органов внутренних дел как федерального государственного служащего и проблемы его реализации // Административное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 594—602.

[10] См.: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «О противодействии коррупции» // СПС КонсультантПлюс.

[11] См.: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 28.11.2015) «О прокуратуре Российской Федерации»; Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О Следственном комитете Российской Федерации»; Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. от 14.12.2015) «О полиции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.09.2015) и др. // СПС КонсультантПлюс.

[12] Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // СПС КонсультантПлюс.

[13] Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «О противодействии коррупции» //СПС КонсультантПлюс.

[14] Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» //СПС КонсультантПлюс.

УДК 341.01
ББК 67

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО: СТРУКТУРА И МЕХАНИЗМ ДЕЙСТВИЯ

ВАЛЕРИЙ ПЕТРОВИЧ МАЛАХОВ,
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории государства и права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: valery-malakhov@mail.ru;
ГАЛИНА МИХАЙЛОВНА ЛАНОВАЯ,
доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры теории государства и права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: lanovaya-galina@mail.ru
Научная специальность 12.00.10 — международное право; европейское право
Рецензент: доктор юридических наук, профессор, начальник кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя ***Е.Н. Хазов***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В статье обосновывается неоднородность международного права, дается характеристика двум специфическим образованиям, его составляющим — собственно международному и межгосударственному праву, а также описывается механизм действия международного права. Доказывается, что международное право характеризуется специфическим, не встречающимся в национальном праве, механизмом действия, который представлен органичным сочетанием механизма координации и компенсации.

Ключевые слова: международное право, межгосударственное право, структура международного права, действие международного права, механизм действия права.

Abstract. This article explains the heterogeneity of international law describes the two specific entities within — the actual international and interstate law, and describes the mechanism of action of international law. It is proved that international law is characterized by specific, not found in national law, mechanism of action, which is represented by smooth combination of mechanism for coordination and compensation.

Keywords: international law, transnational law, the structure of international law, the action of international law, the mechanism of action of law.

Международное право является сложным комплексом средств и механизмов, имеющим принципиальное своеобразие в сравнении с национальными системами права, и в этой связи самостоятельной теоретической задачей представляется повышение содержательности научных знаний об этом праве. Способствовать таковому может изучение международного права с точки зрения особенностей его структуры и механизма действия.

Международное право чаще всего рассматривают как особую систему юридически обязательных норм, создаваемых государствами и межгосударственными организациями[1]. Однако такое понимание международного права не вполне согласуется с теми характеристиками, которые традиционно даются ему исследователями. В частности, оно не позволяет учесть то обстоятельство, что процесс нормообразования в международном праве определяется факторами не только субъективного, но и объективного характера[2]. Понимание международного права как системы норм, установленных государствами и межгосударственными организациями, не согласуется с тем, что самостоятельными источниками этого права, наряду с договорами и

соглашениями, признаются обычаи[3]. В рамках обозначенного подхода к пониманию международного права невозможно объяснить тот факт, что самостоятельными субъектами международного права выступают народы и нации[4]. Наконец, в контексте обозначенного подхода не вполне понятным оказывается то, почему в качестве источников национального права традиционно рассматриваются не только нормы, но и общепризнанные принципы международного права[5].

К сожалению, специалисты в области международного права не всегда учитывают то, что право никогда не сводится к волеустановленному и что международное право в этом плане не является исключением: оно представлено, во-первых, межгосударственным правом, которое целенаправленно создается государствами и межгосударственными организациями, и, во-вторых, собственно международным правом как исторически сложившейся совокупностью общепризнанных принципов и норм, в формировании которых государства и межгосударственные организации непосредственно не участвуют. Сама возможность существования международного права определяется тем, что с исторической точки зрения право существует уже задолго до возникновения муниципальных, стратификационных, политически консолидированных общественных систем[6]. С образованием государств (в современный период — новых государств) связано признание такого права, расширение или наоборот ограничение сферы его действия, его стимулирование или ограничение, однако, не его воспроизводство и существование как таковое.

Межгосударственное право предстает результатом политико-правового взаимодействия формально — государств, фактически — представляющих их властных субъектов и выступает как воспроизводимая юридическим порядком, не самоорганизующаяся система, в структурном плане неоднородная.

Так же, как и национальное право в юридических формах, межгосударственное право исходит от государств, конструируется ими, но, в отличие от внутригосударственного права, оно выступает не только инструментом упорядочения, но и инструментом интеграции государств в межгосударственные отношения, межгосударственную правовую жизнь. Кроме того, в отличие от права, воспроизводимого государствами на национальном уровне, межгосударственное право носит договорный характер, несмотря на то, что оно конструируется властными субъектами и определяется политическими факторами.

Собственно международное право есть органичная система, самоорганизующееся культурное образование, оно имеет неустановленный характер и поэтому функционирует на основе признания общих норм и ценностей его субъектами. Это мировая правовая культура в действии (действительности), и в этом смысле собственно международное право может рассматриваться как тождественное естественному праву[7].

Собственно международное право специфично тем, что в нем нормообразование носит объективный характер и обусловливается самой эволюцией мировой культуры, связанной с общемировыми процессами, а также происходящими глобальными, экономическими, политическими, идеологическими изменениями. Оно предстает как результат взаимодействия обществ, различающихся своей идентичностью, и выступает как способ снятия противоречий и конфликтов, существующей неидентичностью обусловленных.

Это право, как и любой другой культурный феномен, однородно, и поэтому говорить в применении к нему о каких-либо его структурных компонентах, не вполне правильно[8].

О собственно международном праве можно вести речь как о праве, которое существует в силу того, что для его воспроизводства и функционирования достаточно самого факта его осознания в качестве необходимого. Однако осознание необходимости международного права, определяя его легитимность, вовсе не становится фактором, ограничивающим государства в их стремлении его юридизировать, преобразовав в межгосударственное право. В результате в условиях, когда юридизация становится общей тенденцией развития общественной жизни, оказывается, что международное право постепенно замещается межгосударственным. Последнее по сложившейся традиции продолжают именовать международным, но при этом абсолютно справедливым является указание на то, что «международному праву как терминологической категории присуща определенная степень условности. Исто-

рически сложившийся и принятый … термин «международное право» не вполне адекватен истинному значению понятия <…> Реально существует межгосударственное право, поскольку и создается оно не народами непосредственно … и обеспечивается преимущественно усилиями самих государств»[9].

Что касается характеристики международного права с точки зрения механизма его действия, то оно оформляет сложное сочетание права координирующего и компенсирующего типов[10], причем сказанное в полной мере справедливо по отношению и к собственно международному, и к межгосударственному праву.

С одной стороны, в международном праве сохранен принцип частного (горизонтального) права, что делает международные отношения добровольными.

Логика движения от существующего у субъекта международного права интереса к его правомерной реализации предполагает преломление данного интереса не в абсолютном притязании, а лишь в притязании на обмен гарантированности его удовлетворения на действия, совершением которых может быть обеспечена реализация интереса другого субъекта. Такой обмен возможен только как результат согласования, и поэтому иначе как за счет координации упорядочение отношений, составляющих предмет международного права, невозможно.

Действие механизма координации как механизма согласования усилий, обеспечивающих реализацию существующих у субъектов права потребностей и интересов, предполагает: во-первых, обнаружение субъектами, притязания которых носят взаимный характер, друг друга, во-вторых, признание ими притязаний друг друга, в-третьих, согласование путей, способов и средств реализации притязаний, в-четвертых, совершение взаимных действий (или отказ от совершения последних) как способ реализации притязаний. В данном случае четко прослеживается переход от интересов к притязаниям на их реализацию в обмен на реализацию притязающими интересов других субъектов, от указанных притязаний — к их взаимному признанию, и наконец, от взаимного признания — к взаимной реализации. При этом обозначенная логика сохраняется вне зависимости от того, о согласовании усилий каких именно субъектов международного права идет речь.

Обязательными элементами механизма координации выступают договор, обязательство, акт реализации обязательства. Факультативными элементами данного механизма являются претензия, иск, исковое производство, восстановление нарушенного права. С этой точки зрения в механизме координации в международном праве не обнаруживается каких бы то ни было отличий от механизма действия, присущего по природе частному праву как составляющей национального (внутригосударственного) права.

С другой стороны, сам факт добровольного нахождения в международно-правовых отношениях не является для их участников самоцелью, а обусловливается способностью международного права своим действием обеспечивать условную компенсацию того, что в других отношениях этих же субъектов воспринимается как неправовое. При этом можно вести речь о добровольном вхождении в международно-правовые отношения не только правомерно действующего субъекта, но и субъекта, в силу неправомерных действий которого тот не смог реализовать свои интересы. Для субъекта, создающего для другого препятствия в реализации его правомерных притязаний, действие механизма международного права снижает вероятность ответного неправомерного ограничения его притязаний, а также исключает возможность применения в отношении него правовых средств, обеспечивающих компенсацию иным, менее желательным для него, образом.

Компенсирующий механизм предполагает, с одной стороны, возмездие за неправомерно созданные одним субъектом для другого препятствия в реализации его правомерных притязаний, с другой стороны, одновременно условную компенсацию признанных правовыми интересов, нереализованность которых была обусловлена совершением неправомерного деяния. Таким образом, тогда, когда мы говорим о механизме компенсации в международном праве, фактически речь идет о механизме восстановления справедливости как первостепенно значимого правового состояния, нарушенного в результате осознанного волевого преступления границ права, несоблюдения правовой меры, а точнее — о механизме восстановления ощущения справедливости существующего международного правопорядка

как условия психологического комфорта участников правовых отношений.

Отдельно следует подчеркнуть, что обеспечение реализации интересов, признанных правовыми, создание для нее благоприятных условий и дополнительных предпосылок, не является самостоятельной целью функционирования рассматриваемого механизма. Решение этих задач в международном праве обеспечивается функционированием механизма координации, и именно в силу сочетаемости и взаимной дополняемости механизмов координации и компенсации их соединение в международном праве оказывается органичным.

Логика действия механизма компенсации в международном праве предполагает, что исходным основанием его развертывания выступает признание правовым притязания на невмешательство в реализацию существующей у правомерно действующего субъекта потребности (интереса). Признание на этом основании неправового характера фактически имеющего место вмешательства, средств и способов, при помощи которых оно осуществляется, при условии одновременной констатации того факта, что субъектом сознательно и ответственно был сделан выбор в пользу неправомерного, становится предпосылкой негативной оценки такого выбора и требования справедливого воздаяния за него. Установление обоснованности требования влечет за собой реализацию мер ответственности в отношении виновного лица, в результате утраченное равновесие оказывается восстановленным.

Компенсирующий механизм, рассматриваемый как система, в структурном плане отличается от других прежде всего тем, что его элементами выступают санкция, посредством которой устанавливается или формально-юридически закрепляется мера воздействия, применяемая к правонарушителю и предполагающая для него неблагоприятные последствия; правосудие как процесс разбирательства, в ходе которого компетентным и авторитетным органом решается вопрос о правомерном или неправомерном характере реализуемого интереса, средств и способов его осуществления; решение суда, определяющего для виновного субъекта меру юридической ответственности; наказание как фактическая реализация такой меры ответственности.

Для рассматриваемого механизма санкция и правосудие выступают обязательными элементами, а судебное решение и наказание — факультативными. При этом следует учитывать, что их факультативность состоит в том, что они начинают действовать только тогда, когда справедливость воздаяния за сам факт реализации конкретного интереса определенным образом, а также правовосстановления (правокомпенсации) нарушенного порядка в действительности устанавливается. В случае, если обнаруживается, что наказание не является справедливым (например, при наличии одного из обстоятельств, которые в современном международном праве признаются исключающими ответственность[11]), действие права рассматриваемого типа автоматически прекращается, решение суда и наказание как свойственные ему элементы не «срабатывают».

Предпринятый анализ убеждает в том, что международное право характеризуется очевидным качественным своеобразием, и в этой связи несомненный академический и практический интерес представляет его дальнейшее изучение не только на уровне отдельных институтов, норм и отношений, но и с точки зрения общих закономерностей его воспроизводства и функционирования, характера оказываемого им влияния на национальные системы права, а также общих тенденций и перспектив его развития.

Литература

1. *Гостев С.С.* Равноправие и самоопределение народов в современном международном праве // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 8.

2. *Доронина Н.Г., Семилютина Н.Г.* Международное частное право и инвестиции. М., 2013.

3. *Жудро И.С.* Значение международных обычаев в формировании правового режима Арктики // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 2.

4. *Зимненко Б.Л.* Международное право и правовая система Российской Федерации. М., 2009.

5. *Игнатенко Г.В.* Международное и внутригосударственное право: проблемы сопряженности и взаимодействия. М., 2012.

6. *Кибальник А.Г.* Обстоятельства, исключающие ответственность, в современном международ-

ном уголовном праве // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2013. № 4.

7. *Кислицына Н.Ф.* Развитие системы международного права на современном этапе. М., 2014.

8. *Кича М.В.* Обычай как форма современного международного права // Российское правосудие. 2014. № 5.

9. *Кузнецова О.А.* Юридическая сила общепризнанных принципов и норм международного права в российской правовой системе // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2009. № 3.

10. *Лановая Г.М.* Проблема типологизации современного права. М., 2012.

11. *Луман Н.* Социальные системы. Очерк общей теории. СПб, 2007.

12. *Малахов В.П., Эриашвили Н.Д.* Методологические и мировоззренческие проблемы современной юридической теории. М., 2011.

13. *Маргиев В.И.* Эволюция теории и практики международной правосубъектности // Вестник Адыгейского государственного университета. 2005. № 4.

14. *Марченко М.Н*. Источники права. М., 2008.

15. *Мингазов Л.Х.* Эффективность норм международного права: теоретические проблемы. Дисс. ... докт. юрид. наук. Казань, 2000.

16. *Ордина О.Н.* К вопросу о месте общепризнанных норм и принципов международного права в правовой системе России // Современное право. 2013. № 9.

17. *Рыков Р.В.* Проблемы национальной правосубъектности // Вестник Уставного Суда Свердловской области. 2010. № 2.

18. *Сафронова Е.В.* Международное публичное право: теоретические проблемы. М., 2013.

19. *Троицкий С.В.* Определение отрасли современного международного права // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 5.

20. *Шамсон Р.Т.* Соотношение международного и внутригосударственного (национального) права (теоретические аспекты). Автореферат дисс. … докт. юрид. наук. М., 2003.

References

1. *Gostev S.S.* Equality and self-determination of peoples in modern international law // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2014. No. 8.

2. *Doronina N.G., Semiluna N.G.* Private international law and investments. M., 2013.

3. *Judro I.S.* the Value of international custom in the formation of the legal regime of the Arctic // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2015. No. 2.

4. *Zimnenko B.L.* International law and the legal system of the Russian Federation. M., 2009.

5. *Ignatenko G.V.* International and domestic law: problems of contingency and interaction. M., 2012.

6. *Kibalnik A.* Circumstances precluding responsibility in contemporary international criminal law // The Criminological magazine of the Baikal state University of Economics and law. 2013. No. 4.

7. *Kislitsyna N.F.* The development of international law system at present stage. M., 2014.

8. *Kicha M.V.* The Custom as a form of modern international law // Russian justice. 2014. No. 5.

9. *Kuznetsova O.A.* Legal validity of the universally recognized principles and norms of international law in the Russian legal system // Legal science and law enforcement practice. 2009. No. 3.

10. *Lanovaya G.M.* The Problem of typology of modern law. M., 2012.

11. *Luhmann N.* Of the social system. Essay of General theory. St. Petersburg, 2007.

12. *Malakhov V.P., Eriashvili N.D.* Methodological and philosophical problems of modern legal theory. M., 2011.

13. *Margiyev V.I.* Evolution of the theory and practice of international legal personality // Vestnik of Adyghe state University. 2005. No. 4.

14. *Marchenko M.N.* The sources of law. M., 2008.

15. *Mingazov L.Kh.* The Effectiveness of international law: theoretical issues. Diss. ... doctor of law. Kazan, 2000.

16. *Ordina O.N.* To the question of the place of the universally recognized norms and principles of international law in the legal system of Russia // Modern law. 2013. No. 9.

17. *Rykov R.V.* Problems of national personality // Vestnik of the constitutional Court of the Sverdlovsk region. 2010. No. 2.

18. *Safronova E.V.* Public International law: theoretical issues. M., 2013.

19. *Troitsky S.V.* Definition of the branch of modern international law // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2011. No. 5.

20. *Samson R.T.* The relationship of international and domestic (national) law (theoretical aspects). Abstract of diss. ... doctor of law. M., 2003.

[1] См., например: *Мингазов Л.Х.* Эффективность норм международного права: теоретические проблемы. Дисс. ... докт. юрид. наук. Казань, 2000; *Кислицына Н.Ф.* Развитие системы международного права на современном этапе. М., 2014; *Зимненко Б.Л.* Международное право и правовая система Российской Федерации. М., 2009; *Доронина Н.Г., Семилютина Н.Г.* Международное частное право и инвестиции. М., 2013 и др.

[2] *Шамсон Р.Т.* Соотношение международного и внутригосударственного (национального) права (теоретические аспекты). Автореферат дисс. … докт. юрид. наук. М., 2003. С. 19.

[3] См.: *Кича М.В.* Обычай как форма современного международного права // Российское правосудие. 2014. № 5. С. 57—69; *Жудро И.С.* Значение международных обычаев в формировании правового режима Арктики // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 2. С. 107—115 и др.

[4] См.: *Рыков Р.В.* Проблемы национальной правосубъектности // Вестник Уставного Суда Свердловской области. 2010. № 2. С. 90—91; *Маргиев В.И.* Эволюция теории и практики международной правосубъектности // Вестник Адыгейского государственного университета. 2005. № 4. С. 138—143; *Гостев С.С.* Равноправие и самоопределение народов в современном международном праве // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 8. С. 5—8.

[5] См.: *Марченко М.Н.* Источники права. М., 2008. С. 330—355; *Кузнецова О.А.* Юридическая сила общепризнанных принципов и норм международного права в российской правовой системе // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2009. № 3. С. 4—10; *Ордина О.Н.* К вопросу о месте общепризнанных норм и принципов международного права в правовой системе России // Современное право. 2013. № 9. С. 9—11.

[6] *Луман Н.* Социальные системы. Очерк общей теории. СПб., 2007. С. 436.

[7] См. об этом подробнее: *Малахов В.П., Эриашвили Н.Д.* Методологические и мировоззренческие проблемы современной юридической теории. М., 2011. С. 406—407.

[8] Представляется, что традиционно рассматриваемый исследователями вопрос об отраслях международного права (см., например: *Троицкий С.В.* Определение отрасли современного международного права // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 5. С. 146—148; *Сафронова Е.В.* Международное публичное право: теоретические проблемы. М., 2013 и др.) в действительности является вопросом об отраслях межгосударственного права.

[9] *Игнатенко Г.В.* Международное и внутригосударственное право: проблемы сопряженности и взаимодействия. М., 2012. С. 29—30.

[10] О праве различных типов, специфичных с точки зрения механизмов действия, см. подробнее: *Лановая Г.М.* Проблема типологизации современного права. М., 2012. С. 47—112.

[11] См.: *Кибальник А.Г.* Обстоятельства, исключающие ответственность, в современном международном уголовном праве // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2013. № 4. С. 124—128.

УДК 34.01

ББК 67.0

ПАТОЛОГИИ СОВРЕМЕННОГО ПРАВА

ИГОРЬ ВЛАДИМИРОВИЧ ПРАВКИН,

доцент кафедры теории государства и права

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

E-mail: pravkin013@rambler.ru

Научная специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению феномена патологии права, основных признаков современного права, обуславливающих его негативную трансформацию, сущности мифологизации правового нигилизма, как одной из форм проявления патологии права, а также тенденции правового развития, вызванные патологическим состоянием права.

Ключевые слова: право, современное право, патология права, правовой нигилизм, тенденции.

Abstract. The article is devoted to the phenomenon of the pathology of law, the main features of modern law, causing its negative transformation, the essence of mythologizing of legal nihilism, as a form of pathology law and trends in legal development, caused by pathological condition of the right.

Keywords: law, modern law, pathology of law, legal nihilism, trends.

Право уже довольно давно является объектом для изучения, однако проблема патологии права не получила столь широкого распространения несмотря на ее очевидную актуальность. Можно, пожалуй, указать лишь на некоторые монографические и исследовательские работы, так или иначе затра-

гивающие патологические состояния права[1], однако сам характер и сфера исследований свидетельствует о слабой изученности в рамках правовой теории вышеназванной проблемы.

Термин «патология» был заимствован правоведами из медицины и получил свое особое, специфическое значение применительно к праву. В настоящее время под патологией права чаще всего понимают отклонения в правовой сфере, связанные с деформацией общественной жизни, когда праву противопоставляются неправовые средства достижения целей и задач, когда создаются дополнительные юридические препятствия и устанавливаются многочисленные правовые ограничения для реализации инициативы и свободы поведения граждан. Однако, по нашему мнению, данные представления не в полной мере отражают особенности патологии современного права.

Для понимания сущности обозначенного понятия, патологии права следует рассматривать исходя из знаний уже имеющихся в социологии права, где эта проблема изучалась достаточно давно. Так, например, взгляды французского социолога и философа Э. Дюркгейма вносят определенную ясность в понимание патологий социальных и правовых явлений. В частности, он писал, что условия болезни или здоровья не могут быть определены абстрактно и абсолютно. Факт может быть оценен в качестве патологического только по отношению к определенному типу социальных фактов и в его рамках. Нужно отказаться от еще весьма распространенного стремления судить об институте, обычае, нравственном правиле так, будто они были дурны или хороши сами по себе и благодаря самим себе для всех видов социальных типов без различия[2]. И так как масштаб, с помощью которого можно судить о состоянии здоровья или болезни, изменяется вместе с видами, то он может изменяться даже для одного и того же типа при изменении условий коллективного существования[3]. Относя тот или иной социальный факт к «нормальному», Э. Дюркгейм исходил из частоты его повторяемости, встречаемости в конкретный период развития. Аналогичных рассуждений, при анализе понятий «норма» и «патология» придерживались основоположник теорий социальной стратификации и социальной мобильности П.А. Сорокин и американский социолог, один из создателей экономической социологии в качестве полноценной социологической дисциплины Н. Смелзер[4].

Принимая во внимание сущность социологических концепций патологического состояния (то есть такого состояния, которое отклоняется от нормы) действительности, мы можем попытаться обнаружить несколько моментов применительно к праву.

Во-первых, если пренебрежение и негативное отношение к праву приобретает характер устойчивого в условиях социальной среды, то такое отношение приобретает характер нормального, и наоборот, стремление в этих же условиях использовать право в качестве инструмента удовлетворения своих притязаний будет восприниматься как состояние, отклоняющееся от нормы, т.е. патологическое. Поэтому, в свете насущной проблемы определения состояния права целесообразно вести речь именно о праве современном, о праве сегодняшнем, которое соответствует требованиям заданной эпохи и историческому периоду развития. Такое уточнение обусловлено тем, что эволюционное развитие права с неизбежностью влечет за собой изменение сущностных характеристик права.

Во-вторых, коллективный образ существования, господство коллективных ценностей над индивидуальными, послужил фактором, который приобрел устойчивый и закономерный характер, обуславливающий патологию современного российского права.

Прежде чем ответить на вопрос, в каком «патологическом» или «нормальном» состоянии пребывает современное право, необходимо уточнить, что оно собой представляет.

Современное право носит достаточно специфический характер, и, по сути, является правом юридизированным. Такой характер современного права обусловлен, превалированием сознательно-волевого фактора как источника его появления и развития. Современный мир теряет правовой ориентир, и вместо социально-культурного феномена, право превращается в политико-идеологический феномен способный удовлетворить интересы, прежде всего государства. Поэтому, современное право это право в первую очередь продуцируемое и поддерживаемое государством. Зачастую, действие гигантской «законодательной машины» задает динамику современному праву, однако происходящие в нем изменения не обуславливают появление качественно

нового свойства такого права. Поэтому, современное право в государственной его форме является превалирующим, господствующим.

К числу основных характеристик современного права такжемогут быть отнесены следующие:

- бюрократизация современного права — сложный и закономерный процесс, характеризующийся полным подчинением права бюрократической элите. Механизм процесса бюрократизации права заключается в целенаправленном, постепенном наращивании нормативного массива, в результате которого избыточное количество норм способствует снижению эффективности их действия;
- формализация современного права проявляется в усложнении нормативных требований, предписаний, что в итоге влечет за собой отказ индивида воспользоваться любым своим правом;
- новационный конформизм современного права, который заключается, например, в принятии навязываемых западной цивилизацией правовых ценностей и установок, несвойственных российскому массовому правосознанию, традиционному укладу и организации функционирования государственного аппарата;
- нестратегичность современного права, характеризуется деградацией правового вектора, в результате чего ликвидируются импульсы, способные привести к правовому развитию; к развитию важнейших сфер жизни общества, и т.д.

Выше перечисленный, не исчерпывающий перечень свойств современного права свидетельствует о том, что такое право пребывает в «патологическом» состоянии, обнаруживаемое, как правило, в массовом правосознании современного общества, государство же напротив, оценивает такое право как «нормальное», способное адекватным образом отражать его политическую волю и интересы.

Такая раздвоенность правовой реальности приводит к искаженному восприятию правовых явлений и процессов. Так, например, правовой нигилизм зачастую рассматривается как негативное, «скептическое», пренебрежительное отношение к праву, к его регулятивному воздействию, к правовым ценностям и т.д., и соответственно одной из форм патологии права. Ранее нами уже были освещены проблемы, связанные с определением правового нигилизма в современной юридической теории, обозначены мифические компоненты, а также деструктивные последствия, оказывающие существенное влияние на правовое развитие, становление и развитие правовой государственности, сфер жизни общества[5], поэтому следует обозначить, что критически оценивается, или пренебрегается не право вообще, а отрицается то право, в каком виде оно существует (т.е. право бюрократизированное, формализованное, государственное и т.д.), по сути, происходит неприятие произвола политической элиты, оформленного посредством права. Существо изложенного находит свое подтверждение в романе И.С. Тургенева «Отцы и Дети». Так, в Базарове были воплощены типичные черты нового человека той эпохи — разночинца: энергия, прямота, отрицание всего устаревшего, критическое отношение к общепринятому, презрение к дворянской праздности. После выхода романа в свет реакционеры и буржуазные либералы стали называть нигилистами революционеров-демократов. В действительности же русские революционные демократы, отвергая крепостнический и буржуазный строй, идеологию эксплуататорских классов, были пламенными защитниками интересов угнетенного крестьянства, революционными борцами за новую, свободную жизнь трудящегося народа. Они имели положительный революционный идеал, который последовательно проводили в своей мужественной борьбе против царизма. Реакционеры превращали их в «нигилистов», в людей без «догматов», в аморальных отщепенцев. Это была реакционная клевета на честное и героическое молодое поколение 50—60-х годов XIX в.[6].

Поэтому, как теория правового нигилизма, так и иные формы патологии права, это не что иное, как политическая хитрость и оригинальный путь к достижению личных целей политической элиты, в распоряжении которой находится внушительный властный потенциал и которая обладает широкой сферой влияния по внедрению этого мифа в массовое сознание людей.

Таким образом, принимая во внимание все выше сказанное, можно с уверенностью отметить, что современному праву, для которого государственная форма права является базовой, присуще патологическое состояние, которое бесспорно является отрицательным явлением. Между тем, необходимо

также сказать, что такая ситуация обуславливает не только негативные, но и позитивные тенденции правового развития. Так, с одной стороны, появление патологий права порождает криминализацию правовой жизни, развитие криминального права (оппозиционного не только государственному, но и праву гражданского общества) — как ответ, стремление общества преодолеть патологическое состояние, но с другой стороны процессы, происходящие в праве, приводят к возрастанию роли локализованных форм права, развитию права гражданского общества и форм его существования, что на современном этапе развития общества является ценным и необходимым.

Литература

1. *Варданянц Г.К.* Социологическая теория права. Монография. М.: Академический проект, 2007.
2. *Дюркгейм Э.* О разделении общественного труда. Метод социологии. М., 1991.
3. Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология. М.: Наука, 1982.
4. *Кулакова Ю.Ю., Чувальникова А.С.* Возможности использования синергетического подхода в исследовании права // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 12. С. 40—43.
5. Краткий философский словарь / Под ред. В. Викторова. М.: Красный пролетарий, 1954.
6. *Лизикова И.И.* Контексты понятия права в юридической науке // В сборнике: Векторы развития общеправовой теории как векторы правопонимания. М., 2013. С. 33—44.
7. *Мамонтов А.Г.* Полиция в системе обеспечения правосудия // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 12. С. 172—175.
8. *Недобежкин С.В.* Мифологизация вопроса о происхождении права в теоретико-правовой науке // История государства и права. 2012. № 11. С. 7—10.
9. *Петров А.В.* Аномалии права: понятие и природа // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2015. № 1. С. 179—181.
10. *Правкин И.В.* Миф о правовом нигилизме // История государства и права. 2012, №11. С. 26—28.
11. *Смелзер Н.* Социология. М., 1994. Гл. 7.
12. *Соколов А.Н.* Россия на рубеже веков: укрепление государственности. Калининград: Янтарный сказ, 2001.
13. *Сорокин П.А.* Человек. Цивилизация. Общество. М., 1992.

References

1. *Vardanyants G.K.* Sociological theory of law. Monograph. M.: Academic project, 2007.
2. *Durkheim E.* On dividing of social labor. The method of sociology. M., 1991.
3. *Kudryavtsev V.N.* Legal behavior: norm and pathology. M.: Nauka, 1982.
4. *Kulakova Y.Y., Kovalenkova A.S.* the possibility of using the synergetic approach in the study of law // Bulletin of Moscow University of the MIA of Russia. 2014. No. 12. S. 40—43.
5. Short philosophical dictionary / Under the editorship of V. Viktorova. M: Red proletarian, 1954.
6. *Lysikova I.* Contexts the concept of law in legal science // In the book: the Vectors of development of General legal theory, as the vectors of law. M., 2013. S. 33—44.
7. *Mamontov A.G.* the Police in the system of justice // Vestnik of the Moscow University of the MIA of Russia. 2015. No. 12. P. 172—175.
8. *Nedobezhkin S.V.* Mythologizing of the origin of law in a theoretical and legal science // History of state and law. 2012. No. 11. P. 7—10.
9. *Petrov A.V.* the anomalies of the law: concept and nature // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. And. Lobachevsky. 2015. No. 1. S. 179—181.
10. *Pravkin I.V.* the Myth of legal nihilism // History of state and law. 2012, no. 11. P. 26—28.
11. *Smelser N.* Sociology. M., 1994. GL. 7.
12. *Sokolov A.N.* Russia at the turn of the century: the strengthening of statehood. Kaliningrad: Yantarny Skaz, 2001.
13. *Sorokin P.A.* Person. Civilization. Society. M., 1992.

---

[1] См. например: *Варданянц Г.К.* Социологическая теория права. Монография. М.: Академический проект, 2007; *Соколов А.Н.* Россия на рубеже веков: укрепление государственности. Калининград: Янтарный сказ, 2001; *Кудрявцев В.Н.* Правовое поведение: норма и патология. М.: Наука, 1982; *Петров А.В.* Аномалии права: понятие и природа // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2015. № 1. С. 179—181 и др.

[2] *Дюркгейм Э.* О разделении общественного труда. Метод социологии. М., 1991. С. 445.

[3] Там же. С. 457.

[4] См. например: *Сорокин П.А.*Человек. Цивилизация. Общество. М., 1992. С. 71; *Смелзер Н.* Социология. М., 1994. Гл. 7.

[5] *Правкин И.В.* Миф о правовом нигилизме. // История государства и права. 2012, № 11. С. 26—28.

[6] Краткий философский словарь / Под ред. В. Викторова. М.: Красный пролетарий, 1954. С. 401.

УДК 342.95
ББК 67.401.04

САМООРГАНИЗАЦИЯ И ПРАВОСУДИЕ

ЕЛЕНА АЛЕКСАНДРОВНА ПЫШЬЕВА,
соискатель кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: pysh00@mail.ru
Научная специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве
Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент ***Ю.Ю. Кулакова***
Рецензент: кандидат юридических наук ***А.С. Чувальникова***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Автор исследуют правосудие с точки зрения основ его самоорганизации, а именно в качестве определенного рода правового механизма, позволяющего разрешать возникающие правовые конфликты.

Ключевые слова: механизм реализации права, сфера права, правообразование, правотворчество, самоорганизация правосудия.

Abstract. The author investigates the justice from the perspective of the foundations of its self-organization, namely, as a certain kind of legal mechanism to resolve conflicts arising from legal.

Keywords: mechanism for implementing the law, the scope of rights, origins of law, law-making, self-organization of justice.

Право, с точки зрения его нормативного и регулятивного аспектов, самоорганизуется[1] в качестве системы рациональных правил (норм) поведения человека, которые вырабатываются обществом, прежде всего, с целью предупреждения различного рода конфликтных ситуаций. Но право как самоорганизующаяся регулятивная система неких норм поведения сама по себе, безусловно, не может совершенно исключить конфликты из общественной жизни Право, с точки зрения его нормативного и регулятивного аспектов, самоорганизуется в качестве системы рациональных правил (норм) поведения человека, которые вырабатываются обществом, прежде всего, с целью предупреждения различного рода конфликтных ситуаций. Но право как самоорганизующаяся регулятивная система неких норм поведения сама по себе, безусловно, не может совершенно исключить конфликты из общественной жизни[2].

Необходимость в правосудии возникает лишь в случаях нарушения по той или иной причине нормального развития правовых отношений. Иными словами, правосудие как специфическая форма (вид) правоприменительной деятельности становится востребованным в ситуации, предполагающей нарушение нормального порядка, гармоничного (справедливого) соотношения прав, обязанностей и ответственности в правовых отношениях.

Неизбежно возникающие в жизни общества конфликты, побуждают его к самоорганизации правоохранительной системы. С организацией правоохранительной системы в качестве неотъемлемого элемента механизма (системы) реализации права, последний обретает полноценный, завершенный вид. В свою очередь право как самоорганизующаяся система регулирования общественных отношений раскрывается здесь в своем охранительном аспекте.

Обращаясь к исследованию правосудия с точки зрения основ его самоорганизации, правосудие следует рассматривать именно в качестве определенного рода правового механизма, позволяющего разрешать возникающие правовые конфликты[3], и поэтому признак принадлежности данного механизма к государству становится второстепенным.

С этой точки зрения, понятие правосудия не следует ограничивать государственной системой судопроизводства и возможно включение в понятие правосудия соответствующих его природе форм деятельности негосударственных гражданских институтов, предусмотренных и в действующем рос-

сийском праве, которые могут быть компетентны в разрешении тех или иных правовых конфликтов.

Такой комплексный подход к понятию правосудия позволяет охватить разные исторические, культурные, государственные и негосударственные формы соответствующего механизма разрешения правовых конфликтов, в том числе и те, которые сегодня, с точки зрения действующего российского законодательства, не являются правосудием в строго юридическом смысле этого слова, т.к. не имеют признака принадлежности к государственному механизму.

Полагаем, что такое понимание правосудия позволяет с большей объективностью подойти к проблеме установления универсальных основ самоорганизации специфического механизма правосудия, в котором находит свое наиболее полное выражение охранительный аспект самоорганизации права.

Определенным образом организованная в том или ином виде официально признанная система правосудия сама по себе не может быть абсолютной гарантией того, что разрешение в рамках этой системы правовых конфликтов не только по своей форме, но и по своему содержанию является актом правосудия. Поэтому устанавливая основы самоорганизации специфического механизма правосудия необходимо обратиться к анализу не формальных, а содержательных аспектов самоорганизации правосудия, т.е. к его природе.

Современные принципы организации судебных систем и деятельности по осуществлению судопроизводства: принцип законности, осуществления правосудия только судом, гуманизма, независимости суда, гласности, состязательности сторон, свободы оценки доказательств, презумпции невиновности и т.п., — отражают веками накопленный опыт человеческой цивилизации, из которого постепенно складывалась история судебных институтов и правосудия как особого вида правоприменительной деятельности.

Каждый из названных правовых принципов имеет свою собственную историю и занимает свое особое место в формировании специфического механизма суда. При этом не все указанные принципы были одинаково воспроизведены в судебных системах современных государств и в этом смысле нельзя сказать, что в своей совокупности эти принципы являются некой универсальной основой для организации правосудия.

Вместе с тем, в указанных выше принципах, которые являются своего рода фундаментом организации и осуществления правосудия, не могли не отразиться существенные для любого общества основы самоорганизации правосудия, без которых правосудие не может существовать как специфический механизм разрешения правовых конфликтов. Именно эти основы способны отразить актуальный для любого времени и общества смысл правосудия независимо от форм его внешней организации. При этом в каждом конкретном обществе эти основы самоорганизации правосудия всегда дополняются теми или иными культурными и историческими особенностями, формирующими систему правосудия, характерную для данного общества.

С независимостью суда как неотъемлемой основой самоорганизации правосудия тесно связана и другая важная основа самоорганизации правосудия — авторитет суда, который отражает «базовые принципы судебной власти — доверие сторон к арбитру, добровольность обращения к суду и готовность признать правильность решения»[4].

Авторитет суда тесно связан с ситуацией выбора спорящих сторон, относительно того, кто именно будет рассматривать и разрешать их спор. В свободе этого выбора содержится важный залог признания решения, вынесенного соответствующим лицом (органом), правосудным. Сознательным, разумным, адекватным этот выбор делает доверие, признание за мнением соответствующего лица (органа) авторитета.

Наличие такой свободы выбора также наглядно показывает, что первостепенное значение для самоорганизации правосудия имеет не принадлежность системы судебных учреждений государству или, напротив, их негосударственный характер, но признаваемый спорящими сторонами авторитет соответствующих лиц, их очевидные для спорящих сторон компетентность и профессионализм в решении конкретной конфликтной ситуации.

Однако необходимо оговориться, что на основе такой свободы выбора строится авторитет суда применительно к такому историческому типу правосудия, как восстановительное правосудие, осуществляющееся сегодня как системой государственных

судебных учреждений, так и широкой системой негосударственных, в том числе международных, арбитражей и других институтов.

Данный исторический тип правосудия отражен в современных формах гражданского, арбитражного процесса, а также в отдельных своих элементах присутствует в современных формах уголовного и административного судопроизводства (например, в институте гражданского иска в уголовном процессе, в рассмотрении уголовных дел в особом порядке[5] и т.п.).

Однако, авторитет суда применительно к другому историческому типу правосудия — карательному правосудию строится на иных началах самоорганизации, что самым тесным образом связано со спецификой правоотношений в так называемой уголовно-правовой сфере.

Основной отличительно чертой этих отношений является их непосредственная, выраженная связь с правовым принуждением, в связи с чем, разрешение правовых конфликтов в указанной сфере требует не только привлечения ресурсов механизма правосудия, но и привлечения дополнительных ресурсов и механизмов, связанных с созданием и деятельностью в той или иной форме институтов предварительного расследования как необходимого условия обеспечения правосудности решения, принятого по результатам рассмотрения соответствующего правового конфликта.

В связи с этим, авторитет суда применительно к самоорганизации правосудия карательного типа основывается, в первую очередь, на соблюдении судом отвечающих культурным и историческим особенностям конкретного общества правил проверки, оценки (а в необходимых случаях и сбора) доказательств по делу[6], т.к. соблюдение правил доказывания тесным образом связано с обеспечением объективности решения суда, а, следовательно, является важным условием признания за мнением суда справедливости, разумности и авторитета.

В современной отечественной юридической литературе говоря об альтернативных способах разрешения юридических конфликтов применительно к современной российской правовой системе, подразумевают, в первую очередь, третейские суды[7], а также институты посредничества и медиации[8].

В свою очередь, в зарубежных правовых системах «насчитывается более 20 альтернативных способов урегулирования споров: экспертное определение (заключение) (expert determination), переговоры, переговоры с участием посредника (facilitated negotiation или facilitation), примирение (conciliation), посредничество (mediation), посредничество-арбитраж (med-arb), независимое разрешение (adjudication), мини-процесс (mini-trial), установление обстоятельств (fact finding), комиссии по рассмотрению споров (dispute review boards), частный суд (private judging), предварительная независимая оценка (early neutral evaluation), суд со множеством дверей (multi-door courthouse), досудебное совещание по урегулированию спора (settlement conference), упрощенный суд присяжных (summary jury trial) и наблюдается очевидная тенденция, направленная на расширение этого перечня»[9].

Для признания того или иного способа разрешения юридических конфликтов актом правосудия, необходимо проанализировать особенности его организации и сам механизм разрешения конфликта с точки зрения указанных выше критериев-принципов, в которых отражены особенности самоорганизации специфического механизма правосудия.

Конституционное правосудие[10] является наиболее поздней формой правосудия, что непосредственно связано с теми обстоятельствами, в условиях которых оно самоорганизуется и которые накладывают свой отпечаток на особенности самого механизма правосудия.

Главной особенностью процессов самоорганизации в сфере конституционного правосудия является их обусловленность политическими процессами, поэтому самоорганизация конституционного правосудия непосредственно связана с процессами политической самоорганизации в обществе.

На примере самоорганизации специфического механизма конституционного правосудия подтверждается правильность суждения о том, что «политический аспект сущности и содержания судебной власти не является искусственно, в силу какого бы то ни было доминирующего субъективного фактора привносимым извне. Это объективное свойство судебной власти как публично-правового явления, заложенное в самой ее природе как власти реальной, а не ее имитации или ее подобия»[11].

Это обстоятельство, однако, не является поводом к тому, чтобы утверждать о безусловном тождестве судебной власти и власти государственной, но позволяет говорить о том, что судебная власть является чрезвычайно важной для всей системы публично-правовых отношений, поэтому обладание ею становится, как правило, решающим фактором в укреплении власти государственной.

Таким образом, на примере конституционного правосудия мы устанавливаем, что действительной основой самоорганизации правосудия как такового является не присвоение государством функции отправления правосудия как итог процессов политической самоорганизации в обществе, а формирование в обществе обладающей независимостью и авторитетом судебной власти как самодостаточного охранительного правового механизма.

При этом, как мы указали выше, сущность самоорганизующегося механизма правосудия, о каком бы его специфическом виде, историческом типе ни шла речь, — независимость в принятии решения, что с точки зрения организации самой процедуры правосудия проявляется в том, что правосудие как специфический тип (способ, механизм) разрешения правового конфликта может осуществляться только независимыми по отношению к ситуации конфликта лицами.

С формированием механизма правосудия право обретает свойства полноценной системы, поскольку выполнение правом охранительной функции является необходимым условием его самосохранения и самовоспроизводства в обществе.

---

[1] *Кулакова Ю.Ю., Чувальникова А.С.* Возможности использование синергетического подхода в исследовании права // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 12. С. 40—43.

[2] «Круглый стол» Журнала «Государство и право»: «Юридическая конфликтология – новое направление в науке» // Государство и право. 1994. № 4.

[3] *Кулакова Ю.Ю.* Сущность правового конфликта // История государства и права. 2008. № 14. С. 4—7.

[4] *Мамонтов А.Г.* Независимость и законность современного суда: миф и реальность // История государства и права. 2012. № 11. С. 41.

[5] См.: Глава 40 Уголовно-процессуального кодекса РФ «Особый порядок принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением» (Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г № 174-ФЗ (ред. от 06.08.2014 г.) // Собрание законодательства РФ от 24.12.2001 г. № 52 (ч. I). Ст. 4921).

[6] Крупницкая В.И. Парадигма истины в доказывании по уголовным делам // Научные труды РАЮН. Выпуск 7. В 2-х т. Т. 2. М., 2007).

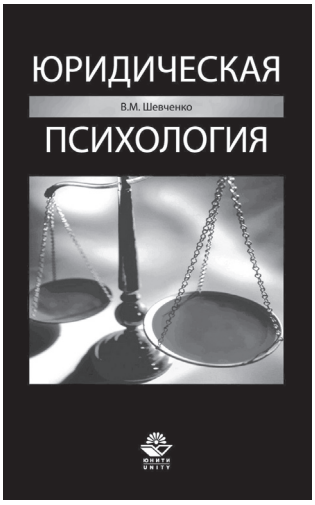
[7] См.: Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ (в ред. от 21.11.2011 г.) «О третейских судах в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3019.

[8] *Кулакова Ю.Ю.* Медиация конфликта // Ученые труды российской академии адвокатуры и нотариата. 2008. № 3. С. 88—95.

[9] *Голубцов В.Г.* Примирительные процедуры в сфере экономического правосудия: тенденции и перспективы // Закон. 2013. № 8. С. 94.

[10] *Кулакова Ю.Ю.* Соотношение Конституции Российской Федерации, решений органов конституционного правосудия и нормативных договоров // В сборнике: Проблемы развития государства и права в современном российском обществе. М., 2006. С. 219—234.

[11] *Марченко М.Н.* Судебное правотворчество и судейское право. М., 2008. С. 56.



Юридическая психология. Учебное пособие. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки. Шевченко В.М. Изд-во ЮНИТИ, 2015.

Пособие разработано в соответствии с требованиями Государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования, с учетом типовых профессиональных образовательных программ и квалификационных требований.

Излагаются теоретические понятия и положения по дисциплине «Юридическая психология», рассматриваются практические задания и ролевые игры, направленные на использование психологических знаний в практической деятельности юриста.

Для студентов и преподавателей юридических факультетов.

УДК 34
ББК 67

ФОРМИРОВАНИЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ЗАКОННОСТИ В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРАВОВОЙ НАУКЕ

АЛЕКСАНДР АФАНАСЬЕВИЧ СОЛУКОВ,

преподаватель кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

E-mail: alexsolukov@yandex.ru

Научная специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В данной статье автором предпринимается попытка проанализировать подходы к изучению категории «законность» с советский период, а также определить характерные черты правосознания граждан, должностных лиц в период советской государственности. Делается вывод о том, что в указанный период в правовой науке выделялось два определения законности: «революционная законность», «социалистическая законность».

Ключевые слова: социалистическая законность, революционная законность, принцип законности, правосознание.

Abstract. In this article the author attempts to analyze the approaches to the study of the category of «legality» with the Soviet period, as well as to define the characteristics of legal awareness of citizens, officials in the period of the Soviet state. It is concluded that in the period in legal science distinguished two definitions of legality: «a revolutionary legality, socialist legality».

Keywords: socialist legality, revolutionary legality, principle of legality, justice.

В советский период в юридической литературе практически всегда термин «законность» употреблялся в сочетании с уточняющими эпитетами, например такими прилагательными как «революционная» (на первоначальных этапах формирования Советского государства) и «социалистическая» (с 30-х годов прошлого столетия), поэтому анализ проблемы должен быть построен с учетом данных обстоятельств.

Событием, оказавшим колоссальное влияние на формирование принципиально новых по сравнению с царской Россией теоретических взглядов и убеждений относительно законности, несомненно, является Октябрьская социалистическая революция 1917 года. В отличие от западных стран, где революции (по своему характеру буржуазные) преследовали цель установления в обществе справедливости, законности, объективного правосудия, усиления защиты прав и свобод человека, революция 1917 года такие лозунги как «законность», «свобода», «защита прав человека» не только не культивировала, а напротив, отвергала как исключительно буржуазные и негодные для пролетариата. Это давало возможность большевикам дифференцировано трактовать содержание законности и манипулировать содержанием этого понятия в первые годы Октябрьской социалистической революции. Полагаем, это естественный процесс, так как каждый класс, приходящий к власти, устанавливающий свою диктатуру, проводит свои требования в виде общеобязательных законов и добивается их претворения в жизнь, опираясь на мощь государственного аппарата, иначе говоря, устанавливает свою классовую законность[1]. Из этого и вытекает, что содержание законности определяется господствующим классом исходя из интересов укрепления его руководящего положения в обществе, проведения в жизнь программы преобразований, соответствующих его классовым целям, а вовсе не абстрактными соображениям справедливости.

Характерной чертой подавляющего большинства научных суждений о революционной законности являлось гипертрофированное представление

о классовом начале права и его революционном происхождении. Из тезисов о классовости права и законности как революционной законности делались практические выводы о неравенстве граждан перед законом в зависимости от их классовой принадлежности и о возможности выхода за рамки закона по «высшим» соображениям, в частности по соображениям революционной целесообразности. Впрочем, тезис о классовости права и законности уже тогда подвергался критике, правда, главным образом в беспартийной печати.

Введение новой экономической политики сопровождалось основательным пересмотром правовой политики советского государства. В стране развернулась широкая дискуссия по вопросу о революционной законности. Неспособность правовой системы «военного коммунизма» обеспечить стабильность правовых отношений явственно обозначила необходимость установления нового правопорядка. Последний должен был бы опираться на традиционные правовые элементы (общезначимость, общеобязательность, гарантированность с помощью государственного механизма и т.д.), обеспечивающие новый этап становления советского государства (связанного с явлением новой экономической политики), но не затрагивающие основополагающих принципов механизма советского строительства. Данный процесс, начавшийся в конце 1921 года, заключался в частичной реабилитации традиционных правовых теорий, концепций, институтов, в том числе и института правового государства.

В середине 30-х годов на смену термину «революционная законность» приходит доктрина «социалистической законности». Однако следует отметить, что понятие социалистической законности формируется, по сути, на той же теоретической и идеологической платформе, что и революционная законность.

В советский период даже юридические энциклопедические словари не содержали понятия «законность» — в них употреблялось словосочетание «социалистическая законность» что предполагало существование не социалистической — буржуазной законности. Как один из важнейших компонентов правовой основы государственной и общественной жизни социалистическая законность на протяжении долгого времени (вплоть до распада СССР) представляла собой предмет активного научного поиска по целому ряду ее аспектов.

То обстоятельство, что слово законность в советский период всегда шло в связке с добавлением «социалистическая», обусловлено не иначе как идеологической направленностью данной правовой категории, заданной органами государственной власти и получившей свое развитие в научных исследованиях. Согласно этой идеологической установке социалистическое государство не может издавать несправедливые нормативные предписания, поэтому граждане, общественные организации, должностные лица и сами государственные органы должны неукоснительно их соблюдать, так как государство выражает интересы не какого-либо привилегированного класса, а всего общества. Идеологический упор делался и на противопоставление советского права буржуазному праву, поскольку считалось аксиомой, что последнее формирует и защищает несправедливый социальный строй.

Советская теория права рассматривала законность не с позиции самостоятельной и фундаментальной категории, а в качестве продолжения понятия права, определяемого как совокупность норм, находящих выражение в законах или других нормативных правовых актах. Иначе говоря, определение законности полностью вытекало из понятия права в его легистском понимании.

Если относительно содержания законности среди теоретиков права не было принципиальных разногласий, то вопрос относительно субъектов, которые обязаны неукоснительно соблюдать требования законности, являлся весьма дискуссионным. Существует две различные позиции по этой проблеме, так называемые «широкий» и «узкий» подходы. Согласно первому законность представляет собой требование соблюдать нормы права, содержащиеся в нормативных правовых актах, предъявляемое в равной степени ко всем без исключения гражданам, должностным лицам, учреждениям и организациям. В более узком аспекте социалистическая законность есть тоже требование, но в отношении исключительно органов государственной власти и должностных лиц. В данном ключе социалистическая законность означала осуществление всех властных действий (и в особенности государственного принуждения и правотворчества) в рамках закона, на основе точного и неуклонного исполнения законов

при строгом соблюдении всеми должностными лицами прав и законных интересов граждан.

Само по себе предположение о целесообразности различения законности в «узком» и «широком» смыслах в некоторой мере бросило тень сомнения на незыблемость основ классического понимания законности, и, что немало важно, способствовало формированию определенных сомнений относительно тех или иных действий и решений государственного аппарата, поскольку эти решения могут содержать в себе элементы произвола. Такое представление предваряло, а в какой-то степени, и предопределяло появление в отечественной литературе более радикальной позиции в отношении законности, а именно — мысли о том, что действия власти могут быть неправомерными (незаконными) и что от таких действий власти гражданин должен быть защищен в публичном порядке.

Критические суждения относительно теории социалистической законности не редко встречаются в трудах и современных ученых. Так А.А. Чечулина считает, что доктрина «социалистической законности» оставляет за границами своего познания «духовную суть права», его философское постижение и историческое предназначение. Подобная «ограниченность» правовой науки в совокупности с идеологической направленностью приводит к выдвижению на первый план юридической действительности «инструкций», секретных нормативных материалов, «персональных» директив и указаний, носящих ведомственный характер, но по своей действительно значимости превосходящих силу закона[2].

Какие бы подходы не применялись к изучению проблемы законности в СССР, все они имели сугубо идеологические предпосылки, что, по-нашему мнению, препятствовало полноценному изучению рассматриваемой правовой категории. Поэтому мы согласны с О.П. Сауляк, который в своем исследовании отмечает, что идеологизированный подход, господствовавший в юридической науке того времени, как непременное условие научного анализа социальных явлений, препятствовал всестороннему исследованию сущности и содержания законности, объективной оценке ее реального (фактического) состояния в различных сферах общественной жизни[3].

Мы рассмотрели некоторые аспекты законности как идеи советского доктринального правосознания, сконцентрированной в различных научных трудах и представляющие собой разнообразные точки зрения правоведов. Если говорить о представлениях относительно характера, сущности законности, сложившиеся в обыденном — массовом правосознании, мы, конечно, имеем в виду те взгляды, представления, настроения, чувства, которые присущи обычному советскому гражданину, имеющему поверхностные представления о правовой действительности.

В первые послереволюционные годы правосознание восприняло «в гипертрофированном виде формировавшиеся в течение столетий типологические черты дореволюционного массового правосознания»[4], что в полной мере проявилось в характерном для рассматриваемого периода обыденном понимании законности.

На этапе становления советского государства негативное отношение к законности предопределяет ее противопоставление революционной совести и революционному правосознанию. Законность подменяется целесообразностью и в этой связи вполне вероятной оказывается ситуация, на фоне которой с течением времени законность практически полностью утратит свою значимость в качестве актуальной смысловой единицы правосознания, отражающей самостоятельный аспект правового бытия. Такому варианту развития событий способствует, в то время, с одной стороны, широкое распространение представления о скором отмирании права, а с другой стороны, реальное фактически полное бездействие в новых условиях существующей системы юридических норм.

В то же время, активная деятельность Советского государства в сфере нормотворчества и становление системы законодательства способствует тому, что идея законности все же остается различимой на фоне идеологических и ценностных установок обыденного правосознания. Она вновь приобретает смысловую нагрузку, оказывается важна для отражения вполне определенных аспектов правовой жизни человека. При этом важно подчеркнуть, что содержание законности как смысловой единицы обыденного правосознания в целом оказывается схожим с теми представлениями о законности, которые характерны для дореволюционного периода. Об этом свидетельствуют следующие обстоятельства.

Во-первых, состояние законности связывается с безальтернативным соблюдением человеком обя-

зательных, должных правил поведения, исходящих от верховной власти. В основе общеобязательности таких правил лежит не их справедливость, целесообразность, правильность, а их признанность со стороны органов советской власти, т.е. легальность.

Во-вторых, с утверждением законности опять же связывается мысль только лишь о внешней, формальной упорядоченности, но не о совершенствовании самого человека, его духовного мира. То, что закон оказывается неспособен изменить само правосознание, предопределяет представление о том, что основой законности выступает в первую очередь принуждение. Таким образом, законность, как и в дореволюционный период, ассоциируется с подвластностью, подконтрольностью, подчиненностью.

В-третьих, законность не признается общезначимой правовой ценностью. При этом характер того содержания, которое воплощается посредством проведения требования законности в жизнь, никак не влияет на ее оценку и не обусловливает отказ от представлений о том, что несоблюдение законов само по себе не может повлечь негативных социальных последствий.

В-четвертых, законность не рассматривается как средство реализации свободы, поскольку последняя, как и ранее, ассоциируется с вседозволенностью, «вольницей»[5].

И, наконец, в-пятых, законность не рассматривается обыденным правосознанием в качестве универсального средства решения общезначимых проблем. Она воспринимается скорее как препятствие для реализации общезначимых представлений о справедливости и пользе. Соответственно, с одной стороны, появляется положительное, в отдельных случаях даже уважительное отношение к тем индивидам, которые, вопреки строгости, суровости предусмотренного государством наказания, смогли обойти закон. С другой стороны, так и не возникает мысли о том, что ограничение государства законом способно обеспечить более эффективное и справедливое осуществление им своих общесоциальных функций.

В советский период общество рассматривалось как целостное коллективное единство, в котором все составляющие его группы (социальные общности, трудовые коллективы, различного рода объединения и т.д.) имели единое связующее начало — общность интересов, детерминированную материальными условиями социалистического развития[6]. Результатом такого представления об обществе являлись соответствующие унифицированные представления о действующем праве и законности. Немаловажное значение в этом приобрела правовая идеология и правовая пропаганда, то есть целенаправленное систематическое внедрение в сознание людей идеи о справедливом, гуманистическом характере социалистического права.

Исходя из вышеизложенного, следует сделать некоторые **выводы** и **обобщения**.

1. Советский период характеризуется глубокой разработкой концепции законности особого качества — «революционной законности», а позже — «социалистической законности». Опыт разработки теории социалистической законности, несмотря на его преимущественно критическую оценку в постсоветский и современный период, заслуживает внимания.

2. Качественно обыденные представления о законности мало чем отличались от дореволюционных. Однако на уровне доктрины идея законности подверглась существенной трансформации.

3. Концепция революционной законности является обусловленной социальным контекстом революционных событий попыткой разрушить старые буржуазные представления о законности. Данная концепция была предназначена лишь для конкретного непродолжительного времени — для революционной ситуации и впоследствии была закономерно вытеснена концепцией советской законности.

4. Основой концепции социалистической законности выступают классические, характерные для дореволюционной правовой науки представления о законности, интерпретированные в контексте марксизма. Концепция социалистической законности ни на одном из этапов не носила законченного характера, неизменно развивалась и трансформировалась. Указанное обстоятельство связано с тем, что на всем протяжении ее разработки для концепции советской законности была характерна связь со специфическими для конкретного исторического этапа социально-экономическими и политическими задачами.

5. Идеи, разрабатываемые советской наукой, вливались в содержание советской правовой идеологии, которая рассматривалась в качестве эффективного средства трансформации массового

правосознания. Вместе с тем, в действительности советская правовая идеология оказалась не способной обеспечить унификацию обыденных, массовых представлений о законности с доктринальными.

[1] См.: *Курицын В.М., Шалягин Д.Д.* Опыт становления конституционализма в США, Японии, и Советской России. М., 2004.
[2] *Чечулина А.А.* Правовая законность: общетеоретический анализ. Дисс. … канд. юрид. наук. Казань, 2004. С. 20.
[3] *Сауляк О.П.* Законность в правоприменительной деятельности. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 5.
[4] *Абдурахманова И.В.* Массовое правосознание в Советской России в 1917—1921 гг.: традиционализм или новационность. Ростов-на-Дону, 2008. С. 138—139.
[5] *Абдурахманова И.В.* Массовое правосознание в Советской России в 1917—1921 гг.: традиционализм или новационность. Ростов-на-Дону, 2008. С. 141.
[6] Право и культура. Монография. В.С. Нерсесянц./ Отв. ред. Н.С. Соколова. М., 2002. С. 401.

УДК 342
ББК 67.400

СИНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ДЕТЕРМИНАЦИЯ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ОСНОВ ПРАВОПОРЯДКА

АННА СЕРГЕЕВНА ЧУВАЛЬНИКОВА,
кандидат юридических наук, преподаватель
кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: anyachas@rambler.ru

Научная специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Исходя из признания синергетической детерминации общественных процессов определяются имеющие концептуальное значение закономерности установления состояния правопорядка в обществе, основанные на признании заложенного в природе общественных отношений разделения сфер влияния, интересов и ресурсов государственной власти и институтов гражданского общества.

Ключевые слова: детерминация, синергетическая научная парадигма, концепт правопорядка, публичная власть, государство, институты гражданского общества.

Abstract. Recognizing the synergistic determination of social processes having defined the conceptual meaning of the laws establishing the state of law and order in society based on the recognition inherent in the nature of public relations division of spheres of influence, interests and resources of state authorities and civil society institutions.

Keywords: determination, synergistic research paradigm, the concept of legal order, public power, state, civil society institutions.

Правопорядок является настолько распространенным объектом исследования в юридической науке, что при изучении посвященной ему литературы невольно создается впечатление всесторонней изученности понятия о нем, его форм, структуры, свойств, связей с общественным порядком, с законностью и других присущих ему характеристик[1]. Вместе с тем, актуальность исследования правопорядка носит непреходящий характер, что заставляет вновь и вновь обращаться к его изучению в поисках решения такой же непреходящей проблемы борьбы с его нарушениями и с наиболее опасным в этой сфере социальным явлением — преступностью.

История человеческой цивилизации и накопленные знания в области науки уголовного права и криминологии утверждают в мысли о том, что при всей своей общественной опасности и вредности, преступность — неустранимое явление, неизбежно сопровождающее общественную жизнь, поэтому наиболее реальной и оптимальной задачей в сфере борьбы с этим явлением, следует признать установ-

ление над ним относительного контроля и снижение его показателей до контролируемого уровня[2].

При этом нельзя найти эффективное решение указанной задачи без понимания фундаментальных закономерностей, которые обуславливают установление относительной стабильности в развитии общественных процессов, снижение остроты противоречий в общественной жизни, а также снижение негативных последствий развития деструктивных тенденций в развитии общества, включая всегда потенциально присутствующую опасность возобновления или усиления тенденции роста преступности.

Подобного рода закономерности, лежащие в основе установления правопорядка в обществе и носящие предельно общий характер, могут быть определены как «концептуальные основы правопорядка», исследование которых становится возможным, в первую очередь, в рамках предмета общей теории государства и права.

Как видно, эти закономерности представляют собой причинно-следственные связи, составляющие суть процессов детерминации правопорядка. При этом наиболее важным, решающим моментом в определении этих закономерностей следует признать установление характера той детерминации, суть которой они составляют.

Полагаем, что на сегодняшний день наиболее обоснованной научной позицией при установлении характера детерминации концептуальных основ правопорядка необходимо считать усмотрение в ней синергетической детерминации. С одной стороны, это отражает наблюдаемое распространение влияния синергетической научной парадигмы на развитие самых разных областей научного знания, включая социально-гуманитарные (в том числе, и юридические) науки[3]; с другой стороны, задает конструктивное направление поиска закономерностей установления правопорядка как определенного качественного состояния общества в закономерностях развития и функционирования самого общества, рассматриваемого в качестве сложной и самоорганизующейся системы.

Подходя к установлению концептуальных основ правопорядка с позиции их синергетической детерминации, необходимо учитывать, что порядок как качественное состояние, характеризующее правовую жизнь в обществе, не является каким-то раз и навсегда заданным, стабильным состоянием покоя общественной системы. Это состояние, рассматриваемое с позиции синергетического подхода в качестве «системного эффекта» действия разнонаправленных самоорганизующихся процессов в обществе, предстает как подвижное, внутренне детерминированное заложенным в природе общественных отношений неустранимым противоречием.

Противоречие в данном случае выходит на уровень охватывающих все общество процессов, в связи с чем, носителями вступающих в это противоречие антиномичных характеристик выступают институциональные образования, способные быть своего рода «проводниками» общественных процессов, затрагивающих все общество в целом.

Анализ современной юридической литературы позволяет определить в качестве таких институциональных образований государство и гражданское общество, которые оказываются способны консолидировано выражать значимые для общества в целом интересы, интегрировать и направлять усилия различных социальных групп на достижение общезначимых целей, обладающих для этого необходимыми ресурсами, то есть в целом способных выступать носителями публичной (в смысле «общественной», распространяющей свое влияние на общество в целом) власти.

Таким образом, заложенное в самой природе общественных отношений противоречие может быть представлено как «разделение публичной власти», устанавливающееся между государством и гражданским обществом, выступающих субъектами самоорганизующихся в обществе процессов борьбы за власть.

Данные процессы детерминируют установление состояния правопорядка, поскольку сопровождаются воспроизводством конкурирующих между собой систем нормативного регулирования общественных отношений, представленных, с одной стороны, государственным (в смысле «исходящим от государства») правом, с другой стороны, системами делегированного правового регулирования отношений на уровне местного самоуправления, локального регулирования корпоративных отношений и обычным правом.

Последние три названные системы нормативного регулирования общественных отношений высту-

пают в качестве форм права, которые создаются не государством, а гражданским обществом (отдельными институтами гражданского общества), в связи с чем, могут быть названы «негосударственными формами права»[4], по отношению к которым государство может принимать лишь опосредованное участие в процессах правообразования и правового регулирования (в форме делегирования правотворческой компетенции органам местного самоуправления, санкционирования корпоративных норм и обычаев).

Объективно присущее природе общественных отношений противоречие между государственной властью и институтами гражданского общества может принимать как крайние формы (например, революционных переворотов, сопровождаемых общественными беспорядками, ростом преступности и другими разрушительными по отношению к правопорядку процессами), так и более «мягкие» формы: «отделенности» гражданского общества от государства, их «обособленности», «конкуренции» и «взаимодействия»[5].

При этом, «взаимодействие», на наш взгляд, допустимо рассматривать в двух аспектах. С одной стороны, есть основания охарактеризовать взаимодействие государства и гражданского общества как одну из «мягких» форм противоречия государства и гражданского общества, поскольку любое взаимодействие предполагает предшествующую ему нетождественность взаимодействующих субъектов, не исключающую возможности возникновения между ними противоречия.

С другой стороны, взаимодействие государства (государственной власти) и гражданского общества (отдельных институтов гражданского общества) следует признать наиболее оптимальным состоянием разделения публичной власти, в котором заложенное в природе общественных отношений противоречие находится в состоянии (на стадии) разрешения (поиска путей его решения), что, в свою очередь, предполагает установление между государством и гражданским обществом конструктивного диалога[6].

При выстраивании подобного диалога государственной власти с институтами гражданского общества необходимо учитывать, что существующие между ними противоречия, процесс разрешения которых является необходимой предпосылкой установления состояния правопорядка в общественных отношениях, основаны на:

1) разделении сфер влияния (сферой влияния гражданского общества следует признать по преимуществу экономическую сферу (рынок) и частную (в смысле «личную», «приватную») жизнь, с целью упорядочения отношений в которых институтами гражданского общества и формируются альтернативные официальному праву государства негосударственные формы права; сферой же влияния государства следует признать преимущественно политику);

2) разделении интересов (гражданское общество выражает частные (по содержанию) интересы, а государство — интересы публичные (и по содержанию, и по форме));

3) разделении ресурсов («ресурсом» гражданского общества следует признать частную (в смысле «негосударственную») собственность, а государства, соответственно, — государственную собственность).

Учет этого объективного разделения публичной власти между государством и институтами гражданского общества позволяет обнаружить детерминирующую самоорганизацию правопорядка закономерность, в соответствии с которой, установление относительно стабильного правопорядка в обществе является следствием эффективной реализации государством и гражданским обществом публичной власти в сферах их влияния, что объясняется, прежде всего, адекватностью формируемых государством и институтами гражданского общества в сферах их влияния систем нормативного регулирования природе регулируемых в соответствующих сферах общественных отношений.

Такая адекватность образуемых государственной властью и институтами гражданского общества форм правового регулирования (форм права) природе регулируемых ими общественных отношений является объективной и составляет необходимое, но само по себе не вполне достаточное условие для установления стабильного правопорядка в обществе.

Концептуальные основы правопорядка составляет также согласование разных по содержанию интересов государственной власти и гражданского общества (что подразумевает нахождение конструк-

тивной формы диалога между указанными носителями публичной власти, позволяющей им совместно определять приоритеты в правовой жизни общества), и, кроме того, наличие достаточных ресурсов у данных носителей публичной власти, где обеспеченность ресурсами выступает неотъемлемым атрибутом их власти.

Все это дает основания признать не только государство, но и институты гражданского общества не менее важными субъектами обеспечения правопорядка, который с позиции его синергетической детерминации может быть определен как итог эффективной самоорганизации правовой жизни общества.

Литература

1. Актуальные проблемы правовой теории государства / под ред. В.П. Малахова, А.И. Клименко. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. 183 с.
2. *Байльдинов Е.Т.* Устойчивый глобальный правопорядок: к вопросу о сущности // Международное публичное и частное право. 2015. № 1 (82). С. 9—12.
3. *Безруков А.В.* Законодательная власть в конституционно-правовом механизме обеспечения правопорядка в России // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 5. С. 54—57.
4. *Гилинский Я.И.* Социальный контроль над преступностью: понятие, российская реальность, перспективы // Российский ежегодник уголовного права. 2014. № 7. С. 42—58.
5. *Грицаев С.А., Степанченко А.А.* Основные международно-правовые проблемы установления правопорядка в постконфликтных государствах // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 4. С. 139—143.
6. *Долгова А.И.* Криминология, борьба с преступностью и Российская криминологическая ассоциация // Российский криминологический взгляд.2014. № 1. С. 158—183.
7. *Иванцов С.В., Лебедев С.Я.* Об обеспечении системности в криминологической оценке организованной преступности // Российский криминологический взгляд. 2009. № 1. С. 234—238.
8. *Клименко А.И.* Структурные характеристики правовой идеологии. Монография. М.: Издательство «Граница», 2015. 218 с.
9. *Лановая Г.М.* Механизм права гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 3. С. 7—10.
10. *Луман Н.* Общество как социальная система. Пер. с нем. / А. Антоновский. М.: Издательство «Логос», 2004. 232 с.
11. *Малахов В.П.* Общая теория права и государства. К проблеме правопонимания. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. 144 с.
12. *Рыбак А.З.* Эффективность социального контроля над преступностью: кибернетический аспект // Юристъ-Правоведъ. 2013. № 1. С. 24—27.
13. *Сигалов К.Е.* Синергетическая организация права: теория и реальность // История государства и права. 2011. № 19. С. 19—22.
14. *Шундиков К.В.* Синергетика и правовое регулирование // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 1 (31). С. 117—123.

References

1. Actual problems of legal theory of the state / under the editorship of V.P. Malakhov, A.I. Klimenko. M.: UNITY-DANA: Law and right, 2013. 183 P.
2. *Bayldinov E.T.* Sustainable global legal order: to the question about the essence // International public and private law. 2015. No. 1 (82). P. 9—12.
3. *Bezrukov A.V.* Legislative power in the constitutional legal mechanism of ensuring the rule of law in Russia // Vestnik of Moscow University of the MIA of Russia. 2015. No. 5. P. 54—57.
4. *Gilinsky Y.I.* Social control of crime: a concept, a reality, perspectives // Russian Yearbook of criminal law. 2014. No. 7. P. 42—58.
5. *Gritsaev S.A., Stepanchenko A.A.* Basic international-legal problems of establishing the rule of law in post-conflict States // Bulletin of Moscow University of the MIA of Russia. 2015. No. 4. P. 139—143.
6. *Dolgova A.I.* Criminology, crime and Russian criminological Association // Russian criminological look.2014. No. 1. P. 158—183.
7. *Ivantsov S.V., Lebedev S.J.* On ensuring consistency in criminological assessment of organized crime // Russian criminological look. 2009. No. 1. S. 234—238.
8. *Klimenko A.I.* Structural characteristics of legal ideology. Monograph. M.: Publishing House «Border», 2015. 218 P.

9. *Lanovaya G.M.* Mechanism of the right of civil society // Civil society in Russia and abroad. 2014. No. 3. P. 7—10.

10. *Luhmann N.* Society as a social system. TRANS. with it. / A. Antonovsky. M.: Publishing House «Logos», 2004. 232 P.

11. *Malakhov V.P.* the General theory of law and state. To the problem of understanding. M.: UNITY-DANA: Law and right, 2013. 144 P.

12. *Rybak A.Z.* the Efficacy of social control of crime: a cybernetic aspect // the lawyer. 2013. No. 1. P. 24—27.

13. *Sigalov K.E.* Synergistic organization of law: theory and reality // History of state and law. 2011. No. 19. P. 19—22.

14. *Shundikov K.V.* Synergetics and legal regulation // Leningrad law journal. 2013. No. 1 (31). P. 117—123.

---

[1] Среди работ последних лет, посвященных актуальным направлениям исследования концепта правопорядка, можно, например, указать: Байльдинов Е.Т. Устойчивый глобальный правопорядок: к вопросу о сущности // Международное публичное и частное право. 2015. № 1 (82). С. 9—12; *Безруков А.В.* Законодательная власть в конституционно-правовом механизме обеспечения правопорядка в России // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 5. С. 54—57; *Грицаев С.А., Степанченко А.А.* Основные международно-правовые проблемы установления правопорядка в постконфликтных государствах // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 4. С. 139—143.

[2] См., например: *Гилинский Я.И.* Социальный контроль над преступностью: понятие, российская реальность, перспективы // Российский ежегодник уголовного права. 2014. № 7. С. 42—58; *Долгова А.И.* Криминология, борьба с преступностью и Российская криминологическая ассоциация // Российский криминологический взгляд.2014. № 1. С. 158—183; *Иванцов С.В., Лебедев С.Я.* Об обеспечении системности в криминологической оценке организованной преступности // Российский криминологический взгляд. 2009. № 1. С. 234—238; *Рыбак А.З.* Эффективность социального контроля над преступностью: кибернетический аспект // Юристъ-Правоведъ. 2013. № 1. С. 24—27.

[3] См., например: *Луман Н.* Общество как социальная система. Пер. с нем. / А. Антоновский. М.: Издательство «Логос», 2004. 232 с.; *Сигалов К.Е.* Синергетическая организация права: теория и реальность // История государства и права. 2011. № 19. С. 19—22; *Шундиков К.В.* Синергетика и правовое регулирование // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 1 (31). С. 117—123.

[4] См., подробнее: Многообразие форм права // *Малахов В.П.* Общая теория права и государства. К проблеме правопонимания. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. С. 49—74; *Лановая Г.М.* Механизм права гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 3. С. 7—10.

[5] См., также: Правовые формы связи государства и гражданского общества / Актуальные проблемы правовой теории государства / под ред. В.П. Малахова, А.И. Клименко. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. С. 121—134.

[6] Диалогичность, таким образом, отражает оптимальное состояние общественно-политического дискурса в условиях его ориентации на базовые правовые ценности, идеи и концепты правовой идеологии (См. подробнее: Структурный дуализм правовой идеологии // *Клименко А.И.* Структурные характеристики правовой идеологии. Монография. М.: Издательство «Граница», 2015. С. 10—23).

Договорное право: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [Н.Д. Эриашвили и др.]; под ред. Н.Д. Эриашвили, В.Н. Ткачева. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 239 с. (Серия «Юриспруденция для бакалавров»).

Учебное пособие содержит общие положения договорного права: понятие и содержание договора, виды договора, порядок заключения договора, изменения и расторжения договора. Рассматриваются все виды договоров, наиболее распространенные из них анализируются подробнее.

Для студентов и преподавателей юридических вузов и факультетов, а также для всех, кто захочет получить конкретную информацию о том или ином виде договора.

УДК 34
ББК 67

РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ НАДЗОР И КОНТРОЛЬ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ТРУДОВЫХ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ РАБОТНИКОВ

РУСЛАН МАРАТОВИЧ АХМЕДОВ,
начальник кафедры гражданского и трудового права, гражданского процесса
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: ahmedov@list.ru
Научная специальность 12.00.05 — трудовое право; право социального обеспечения

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается специфика деятельности органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением трудовых прав несовершеннолетних работников.

Ключевые слова: несовершеннолетний работник, труд, трудовые права и свободы, надзор, контроль.

Abstract. This paper considers the specific activites of the bodies exercising supervision and control over observance of the labour rights of underage workers.

Keywords: minor worker, work, labour rights and freedoms, supervision, control.

В настоящий момент остается актуальной для российского общества проблема жизнедеятельности современной молодежи, необходимость совершенствования отечественного законодательства, регламентирующего их правовой статус, в том числе и реализующего конституционное право на труд. Тем более что современные взаимоотношения работника и работодателя определяют новые социально-экономические условия рассматриваемых взаимоотношений для нормальной жизнедеятельности человека в обществе, а вопросы применения антикоррупционного законодательства в сфере деятельности работников ставятся обществом остро. Создаются дополнительные инструменты воздействия на «нерадивого» работодателя использующего с нарушением трудового законодательства труд несовершеннолетних работников. В этой связи велика роль в регулировании вышеуказанных взаимоотношений между работодателем и работником специализированных органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением трудовых прав.

Анализ отечественного трудового законодательства и практики его применения позволяет выявить следующие основные виды надзора и контроля реализации трудовых прав и свобод несовершеннолетних работников:

- *государственный,* основными разновидностями которого являются ведомственный и муниципальный. Статья 353 ТК РФ определяет органы государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, основная роль, где принадлежит Федеральной инспекции труда. Согласно ст. 353.1 ТК РФ ведомственный контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в подведомственных организациях осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в

порядке и на условиях, определяемых законами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации;

- *судебный.* Согласно ст. 125 Конституции РФ Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ[1]. Суды общей юрисдикции, прежде всего, решают вопрос о законности правоприменительных актов работодателя при рассмотрении индивидуальных трудовых споров;
- *прокурорский,* компетенция которых определена в виде надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. Также органы прокуратуры осуществляют надзор за законностью решений судов общей юрисдикции по трудовым спорам[2].
- *общественный,* основные формы реализации проявляются как правило через деятельность профессиональных союзов, а также общественных инспекции и комиссии, соответствующих выборных профсоюзных органов организации.

Каждый из указанных видов надзора и контроля за реализацией трудовых прав и свобод несовершеннолетних работников осуществляется различными специализированными государственными органами, имеющими определенную компетенцию, полномочия и круг поднадзорных (подконтрольных) объектов[3].

Основная роль за соблюдением трудового законодательства принадлежит *государственной инспекции труда.*

Государственные инспекции труда являются территориальными органами федеральной инспекции труда, которая согласно части первой статьи 354 ТК РФ представляет собой единую централизованную систему государственных органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Федеральная инспекция труда осуществляет надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде и охране труда в целях обеспечения защиты трудовых прав граждан, включая право на безопасные условия труда. Она взаимодействует с правоохранительными и другими государственными органами, которым предоставлено право надзора и контроля, с органами государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления, а также объединениями работодателей, профсоюзов и другими государственными и общественными организациями.

Основные полномочия Федеральной инспекции труда определены в ст. 356 ТК РФ. Государственные инспекции труда находятся в ведении Федеральной службы по труду и занятости (Роструд) и возглавляются главными государственными инспекторами труда по соответствующей территории. Основные права государственных инспекторов труда закреплены ст. 357 ТК РФ, обязанности закреплены в ст. 358 ТК РФ, процедурная деятельность и ответственность закреплены в ст. 360—364 Трудового кодекса Российской Федерации.

Особая роль в системе рассматриваемых органов принадлежит:

- *Комиссиям по трудовым спорам.* Комиссии по трудовым спорам образуются по инициативе работников (представительного органа работников) и (или) работодателя (организации, индивидуального предпринимателя) из равного числа представителей работников и работодателя. Работодатель и представительный орган работников, получившие предложение в письменной форме о создании комиссии по трудовым спорам, обязаны в десятидневный срок направить в комиссию своих представителей (ст. 384 ТК РФ).

По решению общего собрания работников комиссии по трудовым спорам могут быть образованы в структурных подразделениях организации. Эти комиссии образуются и действуют на тех же основаниях, что и комиссии по трудовым спорам организации. В комиссиях по трудовым спорам структурных подразделений организаций могут рассматриваться индивидуальные трудовые споры в пределах полномочий этих подразделений.

Согласно ст. 385 ТК РФ комиссия по трудовым спорам является органом по рассмотрению индиви-

дуальных трудовых споров, за исключением споров, по которым Трудовым кодексом РФ и иными федеральными законами установлен другой порядок их рассмотрения.

Работник может обратиться в комиссию по трудовым спорам в трехмесячный срок со дня, когда он узнал или должен был узнать о нарушении своего права (ст. 386 ТК РФ). В случае пропуска по уважительным причинам установленного срока комиссия по трудовым спорам может его восстановить и разрешить спор по существу.

Заявление работника, поступившее в комиссию по трудовым спорам, подлежит обязательной регистрации указанной комиссией.

Комиссия по трудовым спорам обязана рассмотреть индивидуальный трудовой спор в течение десяти календарных дней со дня подачи работником заявления.

Спор рассматривается в присутствии работника, подавшего заявление, или уполномоченного им представителя. Рассмотрение спора в отсутствие работника или его представителя допускается лишь по письменному заявлению работника. В случае неявки работника или его представителя на заседание указанной комиссии рассмотрение трудового спора откладывается. В случае вторичной неявки работника или его представителя без уважительных причин комиссия может вынести решение о снятии вопроса с рассмотрения, что не лишает работника права подать заявление о рассмотрении трудового спора повторно в пределах срока, установленного нормами ТК РФ (ст. 387 ТК РФ).

Решение комиссии по трудовым спорам подлежит исполнению в течение трех дней по истечении десяти дней, предусмотренных на обжалование (ст. 369 ТК РФ).

В случае неисполнения решения комиссии по трудовым спорам в установленный срок указанная комиссия выдает работнику удостоверение, являющееся исполнительным документом. Работник может обратиться за удостоверением в течение одного месяца со дня принятия решения комиссией по трудовым спорам. В случае пропуска работником указанного срока по уважительным причинам комиссия по трудовым спорам может восстановить этот срок. Удостоверение не выдается, если работник или работодатель обратился в установленный срок с заявлением о перенесении трудового спора в суд.

На основании удостоверения, выданного комиссией по трудовым спорам и предъявленного не позднее трехмесячного срока со дня его получения, судебный пристав приводит решение комиссии по трудовым спорам в исполнение в принудительном порядке.

В случае если индивидуальный трудовой спор не рассмотрен комиссией по трудовым спорам в десятидневный срок, работник имеет право перенести его рассмотрение в суд (ст. 390 ТК РФ).

Решение комиссии по трудовым спорам может быть обжаловано работником или работодателем в суд в десятидневный срок со дня вручения ему копии решения комиссии;

- *Уполномоченному по правам человека*[4]. Это должностное лицо, призванное осуществлять контроль за соблюдением прав и свобод человека (в том числе в сфере труда). Назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой Российской Федерации (ч. 1 ст. 103 Конституции РФ);
- *Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка*[5]. Основная задача института Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка — это улучшение положения детей в Российской Федерации, обеспечение соблюдения прав и свобод ребенка и восстановление нарушенных прав детей (в том числе и трудовых), путем осуществления независимого контроля за деятельностью органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц в части соблюдения ими прав и законных интересов несовершеннолетних;
- *Общественной палате Российской Федерации*[6], которая была сформирована для обеспечения взаимодействия граждан Российской Федерации, общественных объединений, профессиональных союзов, творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, а также иных некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп с федеральными органами государственной вла-

сти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации (в том числе и трудовых), защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений и иных некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания;

- *Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав* (далее Комиссия) — специализированный государственный орган. Комиссии являются коллегиальными органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в субъектах Российской Федерации, обеспечивающих координацию деятельности органов и учреждений системы профилактики, направленной на предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому, обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий[7].

Таким образом, необходимо отметить, что в настоящее время в Российской Федерации создана действенная система специализированных органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением трудовых прав несовершеннолетних работников. Однако, практика деятельности вышеуказанных органов не способствует в полном объеме защите от принудительных, дискриминационных злоупотреблений работодателем в отношении несовершеннолетних работников. Отсутствует единая политика координации деятельности рассматриваемых органов. Как следствие, все чаще в средствах массовой информации появляются сведения о злоупотреблениях трудовыми правами и свободами несовершеннолетних.

Для того, чтобы качественно преломить эту ситуацию предполагается необходимым сформировать единую государственную политику в сфере применения труда несовершеннолетних, которая позволила бы упорядочить и контролировать деятельность работодателей по реализации трудовых прав и свобод несовершеннолетних работников. Выработать единую систему практики вовлечения в труд несовершеннолетних работников. Качественно реализовать Национальную стратегию действий в интересах детей, действие которой рассчитано на 2012—2017 годы[8].

Соответственно и государство в дальнейшем должно уделять должное внимание комплексу проблем, связанных с реализацией и охраной прав несовершеннолетних работников, так как молодое население считается величайшим достоянием, способствующим инновациям и творчеству в экономике и обществе. А, решение вышеуказанных вопросов позволит государству и обществу в дальнейшем обеспечить свое существование в будущем.

---

[1] Например, Постановление Конституционного Суда РФ от 17 мая 1995 г. № 5-П «По делу о проверки конституционности статьи 12 Закона СССР от 9 октября 1989 г. «О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 2-3, 1995.

[2] Закон РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». // СЗ РФ, от 20 ноября 1995 г., № 47, ст. 4472.

[3] См. подробно: Трудовое право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Социальная работа», «Государственное и муниципальное управление», «Менеджмент организации» / под ред. К.К. Гасанова, Ф.Г. Мышко. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2014. С. 390.

[4] См.: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ, от 03 марта 1997 г., № 9, ст. 1011.

[5] См.: Указ Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // СЗ РФ, от 7 сентября 2009 г., № 36, ст. 4312.

[6] См.: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Российская газета, от 7 апреля 2005 г., № 3739.

[7] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 г. № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» // СЗ РФ, от 11 ноября 2013 г., № 45, ст. 5829.

[8] См. подробнее: http://www.garant.ru/news/544789/#ixzz33Sn9nOLk.

УДК 343.98
ББК 2.6/8

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СПЕЦИАЛЬНЫХ ЗНАНИЙ ПРИ ВЫЯВЛЕНИИ И РАССЛЕДОВАНИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

ИНЕССА ВЛАДИМИРОВНА ГЛАЗУНОВА,
кандидат юридических наук, доцент,
ведущий научный сотрудник отдела координации, ведения научной работы и докторантуры
ГКОУ ВО «Российская таможенная академия», г. Люберцы, Россия
E-mail: ginesa@mail.ru

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

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В статье исследуется ряд аспектов выявления и расследования признаков преступлений в сфере экономической деятельности на примере таможенных преступлений. Особое внимание уделено применению возможностей использования специальных знаний как важного инструмента процессуального доказывания по делам этой категории.

Ключевые слова: криминалистическая методика; судебная экспертиза; криминалистическая тактика; расследование преступления; экономическое преступление; таможенное преступление; следы преступления; признак преступления; оперативно-розыскная деятельность; экономическая деятельность.

Abstract. Some aspects of identification and investigation of signs of crimes in the sphere of economic activity on the example of customs crimes is researched. Special attention is paid to application of opportunities of use of special knowledge as important instrument of procedural proof for this category.

Keywords: criminalistic technique; judicial examination; criminalistic tactics; investigation of a crime; economic crime; customs crime; traces of crime; essential element of offense; operational search activities; economic activity.

Возникновение и развитие информационных систем в современном обществе привело к формированию виртуальных валют, криптовалют, мобильных переводов денежных средств, систем интернет-платежей и др., которые стали и инструментами, используемыми в технологиях отмывания денег, финансирования терроризма, коррупционных деяний и других преступных целей [1, с. 114]. При этом преступность, будучи по природе своей единой, наглядно демонстрирует растущий уровень организованности, технической оснащенности, мобильности, особенно в сфере экономики. Так, для преступлений в сфере внешнеэкономической деятельности характерны: высокая степень латентности преступных посягательств; тщательная подготовка к совершению преступления; совершение преступлений организованными группами (нередко транснациональными); разнообразие способов совершения контрабанды и уклонения от уплаты таможенных платежей; активное использование в противоправных целях новейших достижений науки и техники. Более того, контрабанда нередко выступает лишь одним из звеньев в цепи экономических преступлений, включающих хищение предметов контрабанды, взяточничество, незаконный оборот оружия и наркотиков и др.; она нередко сопряжена и с общеуголовными преступлениями, такими, как: убийства, похищение людей и т.п. [2, с. 11—18; 3, с. 27].

Кроме того, участие России в интеграционных процессах в рамках Евразийского экономического пространства является серьезным фактором криминальной интеграции, поскольку в силу единства экономической природы активизация легитимной и теневой экономик на общем пространстве происходит параллельно.

Данные обстоятельства обуславливают чрезвычайно сложную задачу выявления преступного характера исследуемой экономической деятельности.

Обращаясь к этой категории преступлений, отметим, что к компетенции таможенных органов отнесено производство неотложных следственных действий по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных УК РФ: главой 22. «Преступления в сфере экономической деятельности» — статьи 173.1, 173.2, 174, 174.1, 189, 190, 193, 193.1, 194 (частями 3 и 4), 200.1 (частью 2); главой 24. «Преступления против общественной безопасности» — статья 226.1; главой 25. «Преступления против здоровья населения и общественной нравственности» — статья 229.1; производство дознания по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных частями 1, 2 статьи 194 (уклонение от уплаты таможенных платежей, взимаемых с организации или физического лица) и частью 1 статьи 200.1 УК РФ (контрабанда наличных денежных средств и (или) денежных инструментов)[1].

Вместе с тем на фоне количества возбужденных таможенными органами уголовных дел, наблюдаются невысокие результаты в отношении количества уголовных дел, переданных прокурору с обвинительным актом, а также дел, переданных прокурором в суд, и дел, по которым постановлены обвинительные приговоры. В качестве причин недостаточно эффективной борьбы с преступлениями в этой сфере следует назвать связанные с деятельностью правоохранительных органов: низкое качество подготовки материалов, передаваемых подразделениями таможенного органа (экономического блока, оперативно-розыскными, административных расследований) в подразделения дознания для принятия решения о возбуждении уголовного дела [4, с. 155]; недостаточно качественные проверки сообщений о преступлениях; неполнота производства дознания; неполное использование познавательного потенциала экспертов; ориентация сотрудников на традиционно сложившиеся в практике раскрытия преступлений формы и методы получения и использования личностной доказательственной информации без учета того, что по данным преступлениям во многих случаях отсутствуют потерпевшие, а свидетельская база недостаточно надежна [5, с. 3]; нарушение норм уголовно-процессуального законодательства; неправильная квалификация действий лиц; технические ошибки. Помимо названных причин дознавателями таможенных органов отмечались часто допускаемые сторонними экспертными организациями при производстве судебных экспертиз нарушения законодательства и методик проведения конкретного вида (рода) экспертиз [6, с. 17].

В таких условиях особую значимость для выявления и раскрытия преступлений, совершаемых в сфере таможенного дела, приобретает повышения компетентности следователя (дознавателя) (в том числе путем специализации на ведении дел об экономических преступлениях), качества деятельности следователя по информационному и иному обеспечению предстоящих судебных экспертиз.

Следовая картина экономических преступлений также имеет особенности. Значительная ее часть представлена документами, и существенная часть следов, оставленных в документах различного вида, может носить идеальный характер, а для их обнаружения часто приходится выявлять не только особенности текстов документов, но и устанавливать также такие фрагменты документов, в которых отсутствуют определенные положения, предусмотренные законом [7, с. 185]. В качестве примера, не указаны обязательные реквизиты; отсутствует документ, подтверждающий полномочия лица на подписание какого-либо соглашения, приказа, акта; не указаны существенные условия договора и т.д.

С точки зрения теории оперативно-розыскной деятельности, выявление преступлений состоит в поиске и установлении (обнаружении) общественно опасных деяний, запрещенных уголовным законом, прежде всего с помощью оперативно-розыскных сил, средств и методов.

С позиции криминалистики, выявление преступлений означает получение информации о преступлении и лице, его совершившем (совершаемом). Имеются в виду криминалистически значимые признаки, которые добываются, как правило, до возбуждения уголовного дела посредством осуществления оперативно-розыскной деятельности, только в редких случаях без использования специальных познаний.

Большинство из числа названных факторов представляется устранимым за счет возможностей использования достижений науки и техники в ходе

выявления и раскрытия преступлений (посредством использования специальных познаний).

На этапе проверки сообщения о преступлении устанавливается наличие признаков преступления.

Понятие «признак» в криминалистике относится к числу базовых, фундаментальных категорий. Значение этого понятия, как подчеркивал Р.С. Белкин, «обусловлено той ролью, которую играют признаки вещей, явлений, событий в научных криминалистических исследованиях и в доказывании, в установлении истины в процессе судопроизводства. Сфера использования этого понятия охватывает как мысленные процедуры (построение версий, анализ и оценку доказательственной информации и т.п.), так и действия (розыск, экспертное исследование, следственные действия и др.)» [8; с. 323].

Принципиальным является вопрос определения средств и методов проверки сообщения о преступлении, установление фактических данных, указывающих на признаки преступления. Обращение формам проведения проверок сообщений о преступлениях, которые связаны с использованием специальных знаний, позволяет выделить такие, которые предусмотрены уголовно-процессуальным законом, в том числе: проведение осмотра места происшествия с участием специалиста (ч. 2 ст. 176, ст. 58 УПК РФ); получение заключения специалиста; назначение судебной экспертизы (ст. 144 УПК РФ); и предусмотренные иными законами.

Применительно к рассматриваемой стадии уголовного процесса исследуем проблему определения форм применения специальных познаний.

Сотрудник экспертного подразделения, т.е. эксперт по должности, может быть привлечен к участию в судопроизводстве на стадии возбуждения уголовного дела в качестве специалиста для участия в таком следственном действии, проводимом до возбуждения уголовного дела как осмотр места происшествия (ст.ст. 176, 177 УПК РФ). В осмотре сотрудниками органов дознания ФТС России места происшествия зачастую участвует специалист-криминалист, а объектами его являются: следы человека, следы транспортных средств, пломбы замки, оружие (холодное и огнестрельное), документы, микрообъекты [9, с. 38]. Ход и результаты действий специалиста отражаются в протоколе осмотра места происшествия.

Вовлечение специалистов в процесс поиска, фиксации, изъятия и предварительного исследования на месте происшествия является, по мнению профессора Л.В. Бертовского, первоочередной задачей следователей и органов дознания с точки зрения обеспечения высокого уровня доказывания [10, с. 323].

При этом к основным недостаткам осмотра места происшествия, как ранее отмечалось профессором В.А. Жбанковым, относятся: некачественное проведение следственного действия в результате слабой профессиональной подготовленности участников следственно-оперативной группы, ее неполного состава (в основном отсутствия специалиста), неприменения технико-криминалистических средств и т.д. [11, с. 114—115]. Следует с удовлетворением отметить, что в настоящее время в системе таможенных органов организовано и успешно реализуется непрерывное экспертное сопровождение правоохранительной деятельности, в том числе, на этапе проверки сообщения о преступлении.

Введение в уголовно-процессуальное законодательство института заключения специалиста и одновременно недостаточно четкая регламентация порядка получения и использования такого источника доказательств вызвало, в частности, появление предложения о наделении исследований специалистов, выполненных в рамках следственных действий, самостоятельным процессуальным статусом (заключение специалиста) и использовании их в качестве самостоятельного источника доказательства. Авторы этого предложения [12, с. 108—109] полагают, что такие предварительные исследования, выполненные на месте происшествия, являются эффективным средством использования обнаруженных следов и объектов для раскрытия преступления, а также позволяют исключить возможность необоснованного назначения судебных экспертиз. Кроме того, предварительные исследования минимизируют возможность непроведения или несвоевременного проведения сотрудниками экспертных подразделений исследований следов и объектов, изымаемых при производстве следственных действий.

Анализ уголовно-процессуальных норм (ст. 5, ч. 1 ст. 58 УПК РФ) позволяет прийти к выводу о возможности специалиста проводить исследования

и отражать полученные результаты в своем заключении. Основным критерием разграничения исследований специалиста от исследований эксперта в правовой литературе предлагается принять запрет специалисту использовать приемы и методы, способные повлечь уничтожение либо необратимое изменение исследуемых объектов. Данное предложение о форме применения специальных познаний до возбуждения уголовного дела заслуживает пристального изучения, поскольку представляет собой достаточно удачное решение задачи соблюдения требований законодателя и извлечения максимума доказательственной информации для обнаружения преступника и раскрытия преступления «по горячим следам».

В качестве отличительной особенности правоохранительной деятельности таможенных органов можно отметить получение сообщений о таможенных преступлениях из таких источников, как:

1) материалы, содержащие информацию о признаках преступлений, полученные функциональными подразделениями таможенных органов при проведении ими таможенного оформления (помещение товара под таможенную процедуру) и таможенного контроля (досмотр, осмотр, таможенная проверка, таможенная экспертиза);

2) материалы, содержащие информацию о признаках преступлений, полученные из подразделений таможенных органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность;

3) материалы, содержащие информацию о признаках преступлений, полученные из подразделений таможенных органов, осуществляющих административные расследования по делам о нарушениях таможенных правил.

Таким образом, в процессе выявления и раскрытия таможенных преступлений различные процессуальные действия (мероприятия) и соответственно специальные познания по одному и тому же факту незаконного перемещения через границу одних и тех же товаров могут применяться в соответствии с нормами различных законом (Таможенный кодекс Таможенного союза (ТК ТС), Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП), Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (ФЗ Об ОРД), Федеральный закон от 27 ноября 2011 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (ФЗ-311).

Документальные материалы, поступившие дознавателю из названных источников, как правило, уже содержат результаты применения специальных познаний:

1) заключения экспертов, полученные участниками внешнеэкономической деятельности и представленные к таможенному оформлению;

2) заключения по результатам экспертиз, назначенных и проведенных при осуществлении таможенного контроля (в соответствии с ТК ТС и ФЗ-311);

3) справки об исследовании предметов и документов, полученные в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий (ОРМ) (в соответствии с ФЗ Об ОРД);

4) заключения экспертов, полученные при расследовании дел об административных правонарушениях в области таможенного дела (в соответствии с КоАП).

Необходимо отметить, что значение оперативно-розыскной деятельности, в том числе связанной с применением специальных познаний, в выявлении и раскрытии преступлений, совершаемых в сфере внешнеэкономической деятельности, в настоящее время объективно возрастает в связи с активизацией интеграционных таможенных процессов, При этом негативный опыт ухудшения криминогенной обстановки в указанной сфере Россия уже приобрела в середине 90-х годов прошлого века, когда в ходе таможенной интеграции Российской Федерации и Республики Беларусь был фактически отменен таможенный контроль на внутренних границах [13, с. 49].

В этой связи актуальной представляется проблема формирования статуса сведущего лица, привлекаемого оперативным работником к проведению ОРМ[2]. Субъектом проведения данных ОРМ является оперативный работник, который вправе привлечь к их проведению лицо, обладающее необходимыми специальными познаниями. В отличие от судебного эксперта привлеченное сведущее лицо полномочно осуществить по поручению оперативного сотрудника не только само исследование, но и осуществить сбор образцов для сравнительного исследования[3].

Указанное сведущее лицо при этом не приобретает статуса субъекта оперативно-розыскной дея-

тельности. В то же время оно не приобретает и статуса участника уголовного процесса. В этой связи возникает важный вопрос о правах, обязанностях, ответственности этого лица за результаты ОРМ, к проведению которых оно привлечено, а также за соблюдение определенных ограничений, в том числе режима конфиденциальности. В том случае, если это сведущее лицо является сотрудником экспертного (а возможно, и какого-то иного) подразделения правоохранительного органа, то участие в ОРМ в качестве служебного задания предполагает возможность привлечения его к дисциплинарной ответственности при возникновении к тому соответствующих оснований. В других же случаях вопрос об ответственности сведущего лица, привлеченного к участию в ОРМ, является в настоящее время нерешенным.

Таким образом, преступления в сфере экономической деятельности, в том числе в области таможенного дела, будучи трудно выявляемыми и трудно доказуемыми, представляют повышенную общественную опасность. Выявление их уголовно-правовых и криминалистических признаков, раскрытие и расследование этих преступлений требуют консолидированной деятельности следственных, экспертных и оперативно-розыскных подразделений. Цели, формы, порядок, правовая регламентация использование специальных познаний в ходе выявления и раскрытия таможенных преступлений, характеризуемых комплексом специфических черт, представляется особо значимым и требующим самостоятельного исследования предметом в теории криминалистики и оперативно-розыскной деятельности.

Литература

1. *Селиванов А.И.* Противодействие легализации преступных доходов и коррупции: финансово-экономические аспекты // Вестник Финансового университета. 2014. № 6. С. 110—117.

2. *Жбанков В.А.* Таможенные преступления: понятие и сущность // Информационный бюллетень № 11 по материалам Криминалистических чтений «Экспертиза в таможенной деятельности». М.: Академия управления МВД России, 2000. С. 11—18.

3. *Карпушкин О.С.* Взаимодействие ОВД и органов таможенной службы в раскрытии и расследовании преступлений: Дис. … канд. юрид. наук. М., 2006. 208 с.

4. *Авдонин Д.А.* Взаимодействие подразделений дознания и административных расследований в борьбе с преступлениями, отнесенными к компетенции таможенных органов: Дис. … канд. юрид. наук. М., 2007. С. 190.

5. *Жданов С.П.* Использование специальных познаний в выявлении преступлений, совершаемых во внешнеэкономической деятельности: учеб.-практ. пособие. М.: Издательский дом Шумиловой И.И., 2011. 100 с.

6. *Глазунова И.В.* Участие эксперта в досудебном производстве по уголовным делам: монография. М.: Изд-во Российской таможенной академии, 2011. 120 с.

7. *Прорвич В.А.* Интегрированный подход к установлению ущерба по взаимосвязанным финансовым преступлениям // Возмещение вреда потерпевшему в уголовном судопроизводстве: организационные, правовые и криминалистические проблемы: Сб. матер. междунар. науч.-практ. конф.: В 2-х ч. М.: Академия управления МВД России, 2016. Ч. 2. С. 180—186.

8. *Белкин Р.С.* Курс криминалистики. М., 2001. 837 с.

9. *Скоморохова А.Г.* О некоторых понятиях в криминалистике в современной интерпретации// Информационный бюллетень № 21 по материалам Криминалистических чтений «Запросы практики — движущая сила развития криминалистики и судебной экспертизы». М.: Академия МВД России, 2003. С. 34—38.

10. *Бертовский Л.В.* Проблемы теории и практики выявления и расследования преступного нарушения правил экономической деятельности: Дис. … д-ра юрид. наук. М., 2005. 523 с.

11. *Жбанков В.А.* Свойства личности и их использование для установления лиц, совершивших таможенные правонарушения: Монография. М.: РИО РТА, 1999. 192 с.

12. *Данилкин И.А.* Взаимодействие следователей и специалистов экспертно-криминалистических подразделений органов внутренних дел // Судебная экспертиза. 2008. № 2. С. 108—109.

13. *Табаков А.В.* Таможенные риски таможенных союзов// Ученые записки Санкт-Петербургского им. В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2011. № 2(39). С. 39—61.

References

1. *Selivanov A.I.* Combating money laundering and corruption: financial and economic aspects // Vestnik of Financial University. 2014. No. 6. P. 110—117.

2. *Zhbankov V.A.* Customs crimes: concept and essence // newsletter no. 11 on materials of Forensic readings «Examination in customs activity». M.: Academy of management interior Ministry of Russia, 2000. P. 11—18.

3. *Karpushkin O.S.* the interaction of the police and customs authorities in the detection and investigation of crimes: Dis. kand. the faculty of law. Sciences. M., 2006. p. 208.

4. *Avdonin D.A.* the interaction of the units of inquiry and administrative investigations to combat crimes related to the competence of customs bodies: Dis. kand. the faculty of law. Sciences. M., 2007. S. 190.

5. *Zhdanov S.P.* the Use of special knowledge in identifying crimes committed in foreign economic activity: textbook.-pract. allowance. M.: Publishing house Shumilova I.I., 2011. 100 C.

6. *Glazunov I.V.* Participation of the expert in pretrial criminal proceedings: monograph. M.: Publishing house of the Russian customs Academy, 2011. 120 C.

7. *Parwich V.A.* an Integrated approach to identification of loss on related financial crimes // Reparation to the victim in criminal proceedings: organizational, legal and forensic problems: Sat. mater. Intern. scientific.-pract. Conf.: In part 2, Moscow: Academy of management of MIA of Russia, 2016. Part 2. P. 180—186.

8. *Belkin R.S.* Course of criminalistics. M., 2001. 837 p.

9. *Skomorokhov A.G.* On certain concepts in criminology in the modern interpretation// Information Bulletin No. 21 according to the materials of Forensic readings of «the demands of practice — the driving force of the development of criminalistics and judicial examination». M.: Academy of MIA of Russia, 2003. S. 34—38.

10. *Bertovsky L.V.* Problems of the theory and practice of detection and investigation of criminal violations of the rules of economic activities: Dis. ... d-RA yurid. Sciences. M., 2005. 523 S.

11. *Zhbankov V.A.* personality traits and their use to identify the persons who committed customs offenses: Monography. M.: RIO's MOUTH, 1999. 192 p.

12. *Danilkin I.A.* Interaction of investigators and experts ekspertno-the criminalistic departments of internal Affairs bodies// Forensic examination. 2008. No. 2. P. 108—109.

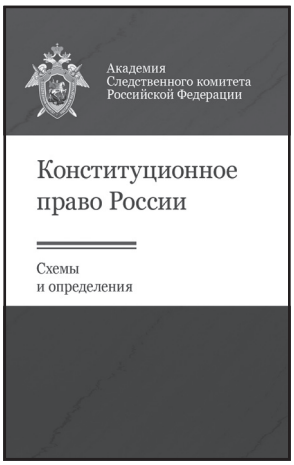
13. *Tabakov A.V.* Customs of the risks of customs unions// Scientific notes of Saint-Petersburg for them.V.B. Bobkov branch of Russian customs Academy. 2011. No. 2(39). P. 39—61.

---

[1] Статья 200.1 УК РФ является новеллой и предусматривает уголовную ответственность за незаконное перемещение через таможенную границу Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС наличных денежных средств и (или) денежных инструментов, совершенное в крупном (часть 1 статьи 200.1 УК РФ) или особо крупном размере (часть 2 статьи 200.1 УК РФ).

[2] Статья 6 ФЗ Об ОРД предусматривает проведение таких видов ОРМ как исследование предметов и документов и сбор образцов для сравнительного исследования.

[3] По мнению И.О. Жука, результаты сбора образцов, оформленные справкой, к которой прилагаются полученные образцы, должны вводиться в материалы уголовного дела с помощью следственного действия — получения образцов для сравнительного исследования // *Жук О.И.* Контрабанда: проблемы выявления и раскрытия на современном этапе: Дис. … канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2002. С. 106.



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 343.2/.7
ББК 67.408

ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ ТЕОРИИ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ

МИХАИЛ ЮРЬЕВИЧ ДВОРЕЦКИЙ,
кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры уголовного права и процесса
института права Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина
E-mail: dvoretskiy–68@mail.ru;
ДМИТРИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ НЕМТИНОВ,
участковый уполномоченный полиции отдела участковых уполномоченных полиции
и по делам несовершеннолетних отдела полиции № 3 УМВД России по г. Тамбову
E-mail: nemtinovdmitrijj@rambler.ru
Научная специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются наиболее актуальные проблемы эффективной реализации уголовной ответственности уголовно-правовой теории и правоприменительной практики. Прежде всего, комплекс научных проблем и вопросов правоприменительной практики, связанных с реализацией уголовной ответственности, применением ее форм и их видов. Предметом этой публикации является изучение норм уголовного законодательства Российской Федерации, с учетом корреляций положений УК РФ по данной научно-практической проблематике.

Ключевые слова. Проблемы эффективной реализации уголовной ответственности уголовно-правовой теории и правоприменительной практике; формы реализации уголовной ответственности и их виды; уголовная ответственность; Уголовный кодекс Российской Федерации.

Abstract. The article author examines the most pressing problems of effective implementation of criminal responsibility of the criminal law theory and practice. First of all, the complex scientific problems and issues of law enforcement related to the implementation of criminal responsibility, the application of its forms and their species. The subject of this publication is to study the rules of the Russian Federation Criminal law, taking into account the correlation of the Criminal Code provisions on this scientific and practical problems.

Keywords: The effective implementation of criminal responsibility of criminal legal theory and legal practice; forms of realization of criminal liability and their types; criminal liability; The Criminal Code of the Russian Federation.

Проблема эффективности традиционна для отечественной теории уголовного права, фактически относясь, к основной проблематике уголовно-правовой политики Российской Федерации и непосредственно разрешаема при оптимизации ее форм, их видов, в случае максимизации механизма регулирования в процессе реализации. Поскольку эффективность фактически связана с преступностью, непосредственно как исторически устойчивым социально-негативным массовым явлением, реально обусловленной оценкой государства совершенного деяния, фиксирующую отчуждаемость и не адаптацию индивида к официально декларируемой ценностно-нормативной системе, то данное обстоятельство проявляется в формализации отдельных асоциальных форм. В свою очередь, вследствие приобретения деяния характера и степени общественной опасности, это находит свое выражение,

как в совершении преступлений, так и в их совокупности, то есть преступности. Нами констатируется, что рецидивная преступность, представляющая систему преступлений, совершаемых лицами, регулярно ведущими антиобщественный образ жизни, фактически зависит от процессов, сопряженных с падением нравственных устоев[1], а также с маргинализацией современного российского общества, реально происходящих в стране и в психологической структуре отдельной личности, постоянно находящейся в так называемом «пограничном состоянии».

По нашему мнению, именно поэтому данный вид преступности представляет повышенный интерес в контексте исследования уголовно-правовой категории «уголовная ответственность», будучи обусловленной тремя факторами: 1) характером общественной опасности; 2) степенью общественной опасности; 3) стабильными тенденциями увеличения количества преступлений совершаемых рецидивистами. Так по нашему представлению, статистически значимый фактор вызывает вполне обоснованное беспокойство отечественных криминологов, так как ежегодно фактически возрастает удельный вес ранее судимых лиц непосредственно из числа тех осужденных, кто реально уже совершал. Нами презюмируется, что именно данные официальной статистики о совершении преступления вновь почти 60% лиц, освобожденных, из мест лишения свободы в течение первого года после освобождения взаимосвязаны и полностью соотносятся с составляющей 60% так называемой «маргинальной преступностью» в общей совокупности всех преступлений совершаемых в России.

Поскольку фактическая повышенная общественная опасность рецидивной преступности также непосредственно проявляется при изучении личности, прежде всего, особо опасного рецидивиста, то наиболее характерными обстоятельствами для него реально являются следующие типичные черты: 1) постоянность преступной деятельности, постепенно переходящая в антисоциальную профессию; 2) регулярное пренебрежение к правовым нормам; 3) систематическую нечувствительность виновного в совершении преступления лица к неоднократному осуждению к наказанию, в том числе к лишению свободы и иным мерам уголовно-правового характера[2]. Нами констатируется, что наибольшую общественную опасность из категории рецидивистов представляют субъекты, которые устойчиво сопротивляются их вовлечению в общественно-полезную деятельность, получения образования и специальности, сочетают свое неповиновение требованиям администрации исправительно-трудового учреждения с уже сформировавшимся пенитенциарным поведением стойким к любому внешнему воздействию, как со стороны государства, так и членов общества. По нашему мнению, в контексте эффективной реализации уголовной ответственности необходимо исследовать воздействие, фактически оказываемое государством на лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, меры, непосредственно приводящие к их реальному исправлению, трудоустройству, решению бытовых проблем, являющиеся залогом оптимальной социальной адаптации в общественной жизни и выступающие ключевым фактором в предупреждении совершения новых преступлений.

Вследствие того, что деятельность системы государственных органов Российской Федерации по подготовке разных категорий осужденных к освобождению хронологически начинается задолго до того момента когда происходит данное событие, то согласно положениям части 1 ст. 180 УИК РФ регламентируется эта процедура. В свою очередь, нам представляется, что наиболее детальнее именно данная деятельность регламентируется в Инструкции № 2 «Об оказании содействия в трудовом и бытовом устройстве, а также оказании помощи осужденным, освобождаемым от отбывания наказания в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы», утвержденной положениями приказа Министерства юстиции Российской Федерации от 13 января 2006 года. Так, на основании положений этого ведомственного документа предусматривается целый комплекс последовательно осуществляемых администрацией исправительного учреждения предупредительно-профилактических подготовительных мероприятий, которые «начинаются не позднее, чем за шесть месяцев до окончания срока лишения свободы», включающих в себя следующие этапы. Во-первых, беседа с освобождаемым лицом, для выяснения, его

целей, в поиске работы или поступления на учебу; наличие и характер связей с родными и близкими; планирование дальнейшей жизни, разъяснение возможности восстановления и подержания социально полезных связей и профессиональных контактов с прежними коллегами на предприятии, учреждении, организации. Во-вторых, систематические занятия с освобождающимися осужденными в рамках «Школа подготовки осужденных к освобождению» согласно плану и расписанию данных мероприятий. В-третьих, регистрация заявлений освобождаемых с просьбой о помощи в трудоустройстве и обустройстве быта соответствующим образом. В-четвертых, фактическое принятие положительных решений по заявлениям освобождающихся непосредственно об оказании содействия в трудоустройстве и обустройстве быта в реальной действительности.

В соответствии с письменным заявлением освобождающегося обо всех вышеперечисленных обстоятельствах дальнейшей жизнедеятельности и пожеланиях администрацией исправительного учреждения официально запрашивается, как в органах местного самоуправления субъектов РФ, так и в территориальных управлениях федеральной службы занятости населения России об имеющихся возможностях эффективной реализации социализации. Также о полученных предварительных результатах переписки, информируется заявитель. На основании полученных результатов проведенной работы, при освобождении данного лица, если гарантированно обеспечено его трудоустройстве, ему при освобождении вручается письменные обращения, как в территориальное управление федеральной службы занятости населения, так и конкретному работодателю, по месту последующего трудоустройства.

Поскольку фактически цель и задачи непосредственно осуществляемых государственными органами действий реально являются вполне обоснованными и достаточно логичными, то исходя, из уже имеющейся детальной правовой регламентации данного процесса вызывает интерес оптимальность форм, содержания и эффективности именно этих занятий в контексте реализации уголовной ответственности[3]. Вследствие того, что занятия проводятся в группе социальной защиты осужденных ИУ Федеральной службы исполнения наказаний Минюста РФ, являющейся структурным подразделением учреждения, положение о группах, определяющие назначение и содержание ее деятельности, цели, задачи, функции, права и обязанности сотрудников, утверждены Приказом ведомства от 30 декабря 2005 г. № 262. Согласно именно данному Положению устанавливается процесс поэтапных мероприятий, комплексно проводимых подразделениями администрации исправительного учреждения для содействия освобождаемым из мест лишения свободы в решении вопросов трудоустройства и обустройстве быта, в том числе имеющие перед собой достижение следующих целей: во-первых, оптимальное исправления и эффективная ресоциализация; во-вторых, успешная адаптация.

В свою очередь, именно этот ведомственный акт предполагает также комплексную реализацию создаваемыми группами следующих задач:

- во-первых, подготовительные мероприятия с освобождаемыми лицами, в том числе занятия в рамках «Школа подготовки осужденных к освобождению» и систематическое привлечение к их проведению заинтересованных государственных ведомств;
- во-вторых, поэтапное восстановление и регулярное развитие социально-полезной взаимосвязи осужденных с их родственниками и близкими, коллегами по прежней профессиональной деятельности и законопослушным окружением в сфере досуга;
- в-третьих, разрешение наиболее актуальных проблем пенсионного обеспечения освобождаемых лиц, достигших возраста выхода на пенсию;
- в-четвертых, оказание консультативной помощи осужденным в подготовке необходимых документов для получения паспорта, а также принятие мер по получению документов, подтверждающих их право на социальное обеспечение;
- в-пятых, систематическое участие представителей общественных организаций, по разрешению наиболее социально значимых вопросов, носящих массовый и резонансный характер, в том числе в трудоустройстве и обустройстве быта

освобождаемых из ИУ в реальной действительности.

Комплексный процесс освобождения из ИУ лиц, отбывших наказание, поэтапно регламентирован на основании положений Инструкции ФСИН № 2 «Об оказании содействия в трудовом и бытовом устройстве, а также оказании помощи осужденным, освобождаемым от отбывания наказания в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы», утвержден Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 13 января 2006 г. Разработчиками логично и обоснованно предусматривается их обеспечение по следующим направлениям:

1) гарантированно без каких-либо ограничений бесплатным в любую часть Российской Федерации проездом на общественных видах транспорта к избранному постоянному месту жительства, приобретение согласно санитарно-гигиеническим нормам объемом и ассортиментом продуктов питания или выдача необходимых денежных средств на время проезда, или единовременного денежного пособия;

2) при фактическом отсутствии непосредственно у освобождаемого лица какой-либо сезонной одежды, обуви, санитарно-гигиенических средств и (или) денег на их покупку в реальной действительности, обеспечение целенаправленно осуществляется из государственного бюджета;

3) приобретение продуктов питания, сезонной одежды, обуви, санитарно-гигиенических средств освобождаемых, выдача им единовременного денежного пособия, или денежных средств необходимых для проезда осуществляются администрациями исправительных учреждений, которые исполняют данный вид наказания.

По нашему мнению, аналогичные правовые нормы фактически были непосредственно закреплены отечественным законодателем и в ст. 181 УИК РФ, а также их исполнение вполне логично и достаточно обоснованно регламентировано в положениях двух актов федерального органа исполнительной власти:

- во-первых, Постановления Правительства России «О порядке обеспечения продуктами питания или деньгами на время проезда к месту жительства осужденных, освобождаемых от отбывания наказания» от 24 октября 1997 г. № 1358;
- во-вторых, Постановления Правительства России «О размере единовременного денежного пособия, которое должно быть выдано осужденным, освобождаемым из мест лишения свободы» от 25 декабря 2006 г. № 800.

В свою очередь, мы констатируем, фактическую декларативность целого ряда уголовно-исполнительных норм в отечественной системе отраслевых правовых актов, непосредственно регламентирующих оказание содействия в реальном разнообразном обустройстве освобождаемым из мест лишения свободы, тем самым затрудняя эффективную реализацию уголовной ответственности. Так, по нашему представлению, на основании положений статьи 182 УИК РФ отечественный законодатель нелогично только лишь провозглашает право данной категории граждан Российской Федерации на социальные гарантии и их полное материально-финансовое обеспечение, исходя, из положений российского законодательства и иных нормативных правовых актов. Однако, при этом им законодательно не предусматривается сколько-нибудь определенных преимуществ, или конкретных преференций, столь бесспорно необходимых для отбывших наказание лиц для реализации именно этой чисто декларативной уголовно-исполнительной нормы, прежде всего, при устройстве на работу или получении жилья. По нашему мнению, фактическое решение данной актуальной проблемы непосредственно предполагает комплексный подход к правовому регулированию именно этой сферы, как на федеральном уровне, путем внесения соответствующих изменений и дополнений отраслевого законодательства, так и корреляции нормативной базы субъектов России и их муниципальных образований. По нашему представлению, в реальной действительности Российской Федерации наиболее перспективными и унифицированными предупредительно-профилактическими формами высокоэффективного воздействия целенаправленными на данную категорию лиц в целом могут выступать:

1) создание постоянно действующих комиссий по социально-правовой помощи гражданам, нуждающимся в социальной адаптации;

2) систематическое ведение учета разных категорий граждан освобожденных от отбывания какого-либо вида наказания и (или) применения «иных мер уголовно-правового характера», нуждающихся в социальной адаптации;

3) разнообразное стимулирование деятельности организаций, предприятий, учреждений разных организационно-правовых форм собственности, предоставляющих рабочие места гражданам, нуждающимся в социальной адаптации, создающих и содержащих ночлежные дома, иные специализированные объекта;

4) регулярное проведение государственного мониторинга условий трудового и бытового устройства гражданам, нуждающимся в социальной адаптации, обратившимся за этим видом социальной помощи;

5) комплексное проведение воспитательной работы с разными категориями граждан освобожденных от отбывания какого-либо вида наказания и (или) применения «иных мер уголовно-правового характера», нуждающимися в социальной адаптации.

В свою очередь, нами констатируется, что фактическая реализация данных предупредительно-профилактических форм воздействия должна осуществляться посредством проведения следующих мероприятий в отношении лиц, освобождаемых из мест лишения свободы:

1) систематическое содействие в положительном решении вопросов трудовой занятости, социально-психологической реабилитации и адаптации к новым условиям жизни;

2) постоянное ведение целенаправленного правового воспитания для корректировки и изменения устойчивой антиобщественной позиции граждан освобожденных от отбывания мер государственного принуждения на нейтральную позицию для окружающих сограждан или социально полезную для большинства общества.

Поскольку фактически порядок оказания лицам, освобождаемым из мест лишения свободы, регламентируется в России только лишь декларативно, то, безусловно, именно они непосредственно относится к категории особо нуждающихся граждан в постоянной социальной защите, так как реально не способны на равных условиях конкурировать на рынке труда, систематически испытывая трудности в поиске работы[4]. По нашему мнению, в организациях, учреждениях, на предприятиях должны систематически резервироваться рабочие места по отдельной целевой квоте, для трудоустройства лиц, освобожденных из мест лишения свободы, число которых необходимо определять специально уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области труда и занятости населения и его органами местного самоуправления. В свою очередь, по нашему представлению, фактическое исключение из этого правила непосредственно составляют те организации, учреждения, предприятия, где рабочие места для указанных категорий граждан реально не могут резервироваться согласно их имеющемуся правовому статусу и занимаемому положению в государстве и обществе:

1) государственные органы Российской Федерации разного уровня и местные органы самоуправления субъектов;

2) правоохранительные и контролирующие органы;

3) общественные объединения инвалидов;

4) юридические лица, в отношении которых в установленном законодательством порядке принято решение об их ликвидации.

По нашему мнению, предлагаемые меры социальной адаптации и превенции возможного продолжения преступной деятельности в дальнейшем лицами, освобожденными, из мест лишения свободы позволит комплексно эффективно реализовывать уголовную ответственность поэтапно:

1) существенным образом снизить долю лиц, ранее уже осуждавшихся за совершение преступлений, в общем количестве лиц, осужденных на основании обвинительных приговоров, вступивших в законную силу;

2) регулярно увеличить долю трудоустроенных лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в общем количестве лиц, обратившихся в центры занятости населения за социальной помощью;

3) многократно увеличить долю лиц, освободившихся из мест лишения свободы, получивших социальную помощь, в общем количестве лиц обратившихся за ее получением;

4) окончательно сформировать общефедеральную постоянно действующую и максимально действенную систему социализации освобождаемых, которая основана на межведомственной координации и взаимодействии государственных органов разного уровня, местного самоуправления, общественных организаций и религиозных конфессий;

5) привлечь на регулярной основе государственные институты, общественные организации и религиозные конфессии к решению актуальных проблем борьбы с преступностью, в том числе ресоциализации лиц освободившихся из мест лишения свободы, предупреждению совершения ими и иными лицами новых преступлений.

Нами констатируется, что фактически крайне негативное влияние лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы, оказывает непосредственно на состояние законности и общественной безопасности в стране. В свою очередь, реальное же отсутствие надежных, закрепленных в отраслевом законодательстве социальных гарантий для лиц с криминальным прошлым, имеющих трудности в бытовом и трудовом устройстве осложняют процесс их последующей ресоциализации, приводя к повторным правонарушениям со стороны данной категории граждан.

Вследствие того, что фактически значительная часть граждан, непосредственно освободившихся, из мест лишения свободы также реально не имеет, постоянного места жительства, то нуждается в систематической социальной адаптации в специализированных учреждениях, основывающих свою деятельность на специальных методиках и индивидуальном подходе[5]. По нашему мнению, основными причинами и условиями массовости бездомности лиц, освободившихся, из мест лишения свободы является целый ряд следующих объективных и субъективных обстоятельств:

1) тюремное заключение, когда исходя из положений отечественного отраслевого законодательства, действовавших, вплоть до 1995 г. каждый осужденный на срок более шести месяцев подлежал обязательному, то есть автоматическому выписыванию с места постоянного жительства;

2) постоянные мошеннические махинации с недвижимостью данной категории граждан, при отсутствии каких-либо определенных государственных гарантий, закрепленных в нормах законодательства;

3) систематические семейно-бытовые проблемы и регулярные конфликты, приводящие, как правило, к потере социально полезных связей с родственниками, близкими людьми, коллегами по работе;

4) предварительный личный осознанный выбор индивида, фактически в пользу в итоге непосредственно маргинализации, реально включающую в себя, в том числе алкоголизацию, наркотизацию, «постоянное одалживание и жизнь в долг», устойчивый антиобщественный образ жизни, постоянное совершение правонарушений и в дальнейшем преступлений;

5) обязательное увольнение с предприятия, из организации, или учреждения, предоставившего работнику ведомственное жилье на время работы, с последующим его изъятием у уволенного лица.

По нашему представлению, фактически в отношении именно данной категории граждан, освободившихся, из мест лишения свободы необходимо комплексно непосредственно осуществлять следующие предупредительно-профилактические мероприятия по их реальной социальной адаптации:

1) постоянная государственная помощь в установлении оснований назначении пенсий, пособий, определении групп инвалидности;

2) официальное направление в дома-интернаты лиц из данной категории граждан, подлежащих согласно действующему отраслевому законодательству Российской Федерации обязательному интернированию;

3) регулярное оказание помощи в восстановлении социально-полезных контактов с родственниками, близкими людьми, коллегами по прежней работе, возвращение в имеющиеся неполные семьи;

4) систематическая подготовка высококвалифицированных специалистов со средним профессиональным образованием, их переподготовка с присвоением более высоких разрядов с гарантированным после освобождения трудоустройством по полученной специальности;

5) создание унифицированной общефедеральной постоянно действующей информацион-

но-аналитической системы учета осужденных, освобождающихся от отбывания какого-либо вида наказания, и (или) применения «иных мер уголовно-правового характера» на основании разработки персонифицированных данных социальной карты осужденного.

По нашему мнению, фактически предлагаемый комплекс мер по предупреждению рецидива лиц, отбывших наказания, в том числе освободившихся из мест лишения свободы непосредственно должен позитивным образом реально повлиять на улучшение имеющегося состояния законности и общественного правопорядка в Российской Федерации. Так, нами констатируется, что оптимизация стратегии уголовно-правовой сферы правовой политики в направлении эффективной реализации уголовной ответственности должна быть последовательно обращена к защите прав и свобод личности в той мере, в какой именно это соответствует принципам справедливости и гуманизма. Нами констатируется, что все вышеизложенное дают возможность понимать под эффективностью получение позитивных результатов защиты нормами УК РФ отношений вследствие оптимальной реализации уголовной ответственности, ее форм и их видов в современной действительности.

---

[1] См., напр.: *Осокин Р.Б., Денисенко М.В.* Уголовно-правовая характеристика незаконного распространения порнографических материалов или предметов: науч.-практ. пособие. М.: Московский университет МВД России, 2005. С. 3; *Петросян О.Ш., Старков Е.А., Осокин Р.Б.* Порнография с изображениями несовершеннолетних // Преступления против общественной нравственности (материалы слушаний Комиссии по законодательству Московской государственной Думы): монография. М.: Юрист, 2008. С. 80—82; *Осокин Р.Б., Сочнев Д.В., Трунцевский Ю.В.* Системное противодействие радикальным экстремистским течениям в молодежной среде: монография. Тамбов: Изд-во Першина Р.В., 2010. С. 6—7; *Осокин Р.Б.* Общественная нравственность как объект регулирования и охраны по российскому законодательству // Труды Тамбовского филиала Московского университета МВД России за 2010 г. Тамбов: Изд-во Першина Р.В., 2011. С. 114—115; *Осокин Р. Б.* Проблемы уголовно-правового противодействия жестокому обращению с животными // Вестник Воронежского института МВД России. 2011. № 1. С. 44; *Осокин Р.Б.* Об основных направлениях уголовно-правовой политики в сфере противодействия преступлениям против общественной нравственности // Уголовный закон: проблемы и перспективы: материалы Международной научно-практической конференции. Тамбов: Бизнес-Наука-Общество, 2011. С. 219—220; *Осокин Р.Б.* Общественная нравственность как особо ценный объект охраны // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 7. С. 167; *Осокин Р.Б.* К вопросу о совершенствовании механизма уголовно-правовой охраны общественной нравственности // Юридическая наука и правоприменение (V Саратовские правовые чтения): сборник тезисов докладов Всероссийской научно-практической конференции (г. Саратов, 1—2 июня 2012 г.). Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Сарат. гос. юр. акад.», 2012. С. 149—150; *Осокин Р.Б.* Декриминализация клеветы и оскорбления как одна из форм реализации уголовной политики // Социально-экономические явления и процессы. 2012. № 7-8 (041-042). С. 197; *Осокин Р.Б.* К вопросу о природе чести и достоинства как нравственных категорий // Социально-экономические явления и процессы. 2012. № 10 (44). С. 214—215; *Осокин Р.Б.* Общественная нравственность: опыт теоретико-инструментального анализа // Образование. Наука. Научные кадры. 2013. № 7. С.76; *Осокин Р.Б.* К вопросу об ответственности за размещение объявлений (информации) об оказании сексуальных услуг // Преступления в информационной сфере: проблемы расследования, квалификации, реализации ответственности и предупреждения: материалы Международной научно-практической конференции. Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2013. С. 73; *Осокин Р.Б.* К вопросу о содержании общественной нравственности по российскому законодательству // Актуальные проблемы уголовного права, криминологии, уголовного процесса и уголовно-исполнительного права: теория и практика: материалы Международной научно-практической конференции. Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2013. С. 328; *Осокин Р.Б.* Уголовно-правовая охрана общественной нравственности: история и зарубежный опыт противодействия: монография. Тамбов: Изд-во Першина Р.В., 2013. С. 4; *Осокин Р.Б.* К вопросу о криминализации изготовления или распространения произведений, пропагандирующих насилие и жестокость // Публичное и частное право. 2014. № 1. С. 70—71; *Осокин Р.Б.* криминализация изготовления или распространения произведений, пропагандирующих насилие и жестокость: аргументы «за» и «против» // Закон и право. 2014. № 3. С. 28—29; *Осокин Р.Б.* Теоретико-правовые основы уголовной ответственности за преступления против общественной нравственности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 3; *Осокин Р.Б.* Теоретико-правовые основы уголовной ответственности за преступления против общественной нравственности: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 4; *Осокин Р.Б., Чирков Е.В.* К вопросу о тенденциях динамики преступлений против общественной нравственности в Рязанской области // Человек: преступление и наказание. 2015. № 3. С. 75.

[2] См., напр.: *Осипов П.П.* Теоретические основы построения и применения уголовно-правовых санкций. Л., 1976. С. 53—54 и др.

[3] См., напр.: *Пионтковский А.А.* О понятии уголовной ответственности // Советское государство и право. 1967. № 12. С. 42.

[4] См., напр.: *Жалинский А.Э.* Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ. М., 2009. С. 395—399; *Полякова В.О., Осокин Р.Б.* Достижение результатов исправительного воздействия при исполнении лишения свободы в отношении осужденных лиц женского пола: специфика, основные проблемы и пути их решения // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 3. С. 133—134.

[5] См., напр.: *Дворецкий М.Ю.* Уголовная ответственность // Законность. 2006. № 12. С. 11—12; *Дворецкий М.Ю.* Направления совершенствования отечественной системы уголовных наказаний // Вестник Саратовской государственной академии права. 2007. № 5(57). С. 148—150; *Дворецкий М.Ю.* К вопросу о видах уголовной ответственности // Уголовное право. 2007. № 2. С. 40—44; *Дворецкий М.Ю.* Актуальные вопросы понятия «юридическая ответственность», его значение для теории уголовного права // Адвокатская практика. 2007. № 4. С. 27—31; *Дворецкий М.Ю.* Эффективная реализация уголовной ответственности // Вестник Воронежского университета МВД России. 2011. № 1. С. 52—58; *Дворецкий М.Ю.* Система видов уголовной ответственности и направления ее совершенствования // «Черные дыры» в российском законодательстве». 2008. № 2. С. 130—133.

УДК 343.36
ББК 67.408.1

УКЛОНЕНИЕ ОТ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА (СТ. 314.1. УК РФ): АНАЛИЗ ОБЪЕКТА ПРЕСТУПЛЕНИЯ

АЛЕКСАНДР ВИКТОРОВИЧ ДРУЖИНИН,
следователь следственной части Главного следственного управления
Главного управления МВД России по г. Москве
(СЧ ГСУ ГУ МВД России по г. Москве)
E-mail: sasha.druzhinin.89@mail.ru
Научная специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология,
уголовно-исполнительное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируется объект преступления, предусмотренного ст. 314.1. УК РФ (уклонение от административного надзора), определяется его место в системе уголовного права.

Ключевые слова: административный надзор, объект преступления, правосудие, классификация преступлений.

Abstract. An object of the crime provided by Art. 314.1. of the Criminal Code of the Russian Federation is analyzed (evasion from administrative supervision), its place in system of criminal law is defined.

Keywords: administrative supervision, the object of the crime, justice, crime classification.

Объект является одним из важнейших элементов состава преступления, поскольку каждое уголовно-наказуемое деяние является посягательством на конкретный объект. В теории уголовного права существует устоявшееся положение о том, что «преступления, которое ни на что не посягает, в природе не существует[1]». Поэтому совершенно справедливо указывал Н.И. Загородников что «объект преступления… позволяет определить, какое имело место преступление — дезертирство или хищение социалистической собственности, мошенничество или какое-нибудь иное преступление. Такое значение объекта преступления объясняется, прежде всего тем, что действия людей сами по себе, в какой бы форме они не выражены не были, приобретают общественно-опасный характер только в том случае, если эти действия угрожают реальному благу, пользующемуся охраной закона[2]».

В науке уголовного права существуют различные точки зрения на определение объекта преступления. Так, А.Н. Трайнин считает, что «объектом посягательства в его конкретном жизненном воплощении могут быть как материальные, так и нематериальные ценности — политические, моральные, культурные, иные[3]». Б.С. Никифоров под объектом преступления понимает «общественный интерес, против которого направляется преступление и который берет под свою защиту уголовное право[4]». По мнению Н.Ф. Кузнецовой объект преступления «это то, на что направлено посягательство, чему причиняется или может быть причинен вред в результате совершения преступления[5]». Подводя итог вышесказанному можно сделать вывод о том, что в приведенных доктринальных определениях признаки объекта практически совпадают и под объектом преступления следует понимать материальные и нематериальные ценности, а также общественные интересы, защищаемые уголовным законом, на которые направлено посягательство. Предложенное определение наиболее полно характеризует объект преступления.

Автором предлагается рассмотреть объект на конкретной группе преступлений против правосудия. Для того чтобы понять сущность объекта данной группы уголовно-наказуемых деяний следует рассмотреть его виды и уяснить значение термина «правосудие».

В толковых словарях русского языка значение термина «правосудие» определяется как «судебное производство, основанное на законах» (по словарю Ефремовой), «деятельность судебных органов» (по словарю Ожегова), «форма государственной деятельности по рассмотрению и разрешению судом уголовных и гражданских дел» (по энциклопедическому словарю).

Применительно к уголовно-правовой науке названные дефиниции обобщаются и конкретизируются, а слово «правосудие» приобретает четкие формы. В теории уголовного права существует мнение, что «правосудие — понятие многозначное; оно употребляется, по крайней мере, в двух значениях — в узком и широком[6]».

В широком смысле под правосудием понимается особая правоприменительная деятельность государства в лице как судебных учреждений, так и правоохранительных органов, способствующих осуществлению такой деятельности в установленной законом форме.

В узком смысле правосудие определяется как деятельность, по рассмотрению и разрешению судами, арбитражных, уголовных и гражданских дел, а также дел об административных правонарушениях.

Подобная точка зрения по рассмотрению понятия «правосудие» высказывается и поддерживается многими учеными[7], в связи с чем общепринятым в теории уголовного права является толкование термина «правосудие» в широком смысле.

Как следует из содержания раздела X Уголовного кодекса РФ, в который включены преступления против государственной власти, родовым объектом деяний, входящих в этот раздел, является совокупность общественных отношений, направленных на обеспечение нормального функционирования государственной власти в РФ, ее стабильности и законности.

Видовым объектом преступлений против правосудия выступают интересы правосудия, которые представляют собой совокупность общественных отношений, обеспечивающих нормальную, законодательно установленную деятельность системы правосудия и содействующих правоохранительных органов.

Под непосредственным объектом в деяниях предусмотренных главой 31 УК РФ следует понимать такие отношения, которые призваны обеспечить нормальное функционирование отдельных элементов системы правосудия. К таким элементам законодатель относит суд, прокуратуру, органы предварительного следствия и дознания, учреждения системы исполнения наказаний и др.

В науке уголовного права существует несколько видов классификации преступлений против правосудия по содержанию непосредственного объекта. Так, по мнению В.П. Малкова следует выделять четыре группы преступных посягательств:

1. Преступления, посягающие на самостоятельность судебной власти, ее авторитет и безопасную деятельность судей и иных лиц, содействующих осуществлению правосудия (ст. 294—298 УК РФ).

2. Преступления против правосудия, совершаемые судьями и иными должностными лицами органов предварительного расследования и сторонами по гражданскому (арбитражному) делу (ст. 299—305 УК РФ).

3. Преступления, посягающие на установленный Конституцией и процессуальным законом порядок получения, использования, и сохранения доказательственной информации (ст. 306—310 УК РФ).

4. Преступления, посягающие на установленный законом порядок исполнения вступивших в законную силу приговоров, решений судов и иных судебных актов (ст. 311—315 УК РФ)[8].

Другая группа ученых-правоведов Б.В. Сидоров и А.П. Кузнецов предлагают разделить содержащиеся в главе 31 преступления на три группы:

1. Преступления, посягающие на авторитет судебной власти (ст. ст. 297, 298 УК РФ).

2. Преступления, посягающие на деятельность по осуществлению задач правосудия (ст. 299, 300, 304—306, 309, 312—316 УК РФ).

3. Преступления, посягающие на установленный порядок судопроизводства (ст. 294—296, 301—303, 307, 308, 310, 311 УК РФ)[9].

По предложенной А.И. Чучаевым классификации, преступления против правосудия должны быть подразделены на пять групп:

1. Посягательства на отношения по реализации конституционных принципов правосудия (ст. 299—301, 305 УК РФ).

2. Преступления, посягающие на деятельность органов правосудия в соответствии с его целями и задачами (ст. 294—295, 311 УК РФ).

3. Преступления, нарушающие процессуальный порядок получения доказательств по делу (ст. 302—304, 306—309 УК РФ).

4. Деяния, посягающие на деятельность органов правосудия по своевременному пресечению и раскрытию преступлений (ст. 310, 316 УК РФ).

5. Преступления, посягающие на отношения по реализации судебного акта (ст. 312—315 УК РФ)[10].

Проведя сравнительный анализ представленных классификаций можно сделать вывод о том, что правильной представляется позиция А.И. Чучаева, поскольку им наиболее точно определены группы преступлений против правосудия по содержанию непосредственного объекта.

Не менее любопытной представляется классификация, предложенная К.Ф. Амировым и К.Н. Харисовым Так, все преступления, посягающие на интересы правосудия, предложено разделить на девять групп:

1) независимость судебной власти и процессуальную самостоятельность лиц, осуществляющих правосудие и предварительное расследование, защиту их благ и законных интересов в связи с занятием этой деятельностью, а также авторитет судебной власти и органов предварительного расследования, доверие к ним граждан;

2) нормальную деятельность лиц, содействующих правосудию и предварительному расследованию, защиту их благ и законных интересов в связи с занятием этой деятельностью;

3) законную деятельность должностных лиц, исполняющих судебный акт, защиту их благ и законных интересов в связи с занятием этой деятельностью;

4) исполнение лицами, не являющимися представителями правосудия, своего гражданского, служебного или общественного долга в сфере борьбы с преступностью и защиту их благ и законных интересов в связи с исполнением своего долга;

5) деятельность органов правосудия по своевременному пресечению и раскрытию преступлений;

6) защиту правосудия, прав и свобод человека от злоупотреблений или иных незаконных действий должностных лиц судебных органов и органов предварительного расследования при отправлении правосудия или предварительного расследования;

7) деятельность граждан и должностных лиц по реализации результатов законной деятельности суда и содействующих ему органов и лиц посредством исполнения обязанностей, вытекающих из судебных актов;

8) нормальные условия для справедливого решения вопроса о возбуждении уголовного дела и защиту невиновных от уголовного преследования;

9) защиту безопасности участников процессуальной и постпроцессуальной деятельности[11].

Предложенная классификация представляет интерес в связи с тем, что в ее основу положен непосредственный объект, присущий не только конкретным группам рассматриваемых преступлений, но и специальным субъектам деятельности по отправлению правосудия. Такое разделение преступных деяний представляет собой упорядоченную систему предпосылок по осуществлению правоприменительной деятельности, охраняющихся уголовным законом.

В 2011 году в УК РФ была введена статья 3141, предусматривающая уголовную ответственность за уклонение от административного надзора. Диспозиция описанного в ней состава преступления носит бланкетный характер, отсылающий правоприменителя к ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (вступил в силу с 01.07.2011 года в ред. от 02.07.2013 г., № 185-ФЗ, 28.12.2013 г. № 432-ФЗ)[12]. Одновременно в описательной части этой нормы имеется указание законодателя на то какая сфера общественных отношений регулируется и охраняется статьей 3141 УК — это уклонение от админи-

стративного надзора. Как известно, установление в отношении лица административного надзора является исключительной прерогативой судебных органов. В статье № 1 Конституции РФ закреплено, что Российская Федерация является демократическим правовым государством. Неотъемлемая составляющая такого государства — авторитетная судебная власть и справедливое правосудие. Поэтому законодатель обоснованно включил ст. 3141 в главу 31 «Преступления против правосудия», объединяющую в себе наиболее опасные посягательства граждан на деятельность судебных и содействующих им органов.

Как было указано выше, существует несколько подходов к общей классификации преступлений против правосудия. Мнения ученых-юристов о включении уклонения от административного надзора в какую-либо группу уголовно-наказуемых деяний расходятся. Так, В.П. Малков относит состав преступления предусмотренный ст. 3141 УК РФ к «преступлениям, посягающим на установленный законом порядок исполнения вступивших в законную силу приговоров, решений судов и иных судебных актов». Похожую позицию занимает А.И. Чучаев, предлагающий включать уклонение от административного надзора в группу преступных посягательств «на отношения по реализации судебного акта». В то же время Б.В. Сидоров и А.П. Кузнецов относят норму ст. 3141 УК РФ к «преступлениям, посягающим на деятельность по осуществлению задач правосудия».

Однако данный подход представляется слишком общим, поскольку задачами правосудия охватывается множество групп общественных отношений — начиная с момента совершения лицом преступления до вступления приговора суда в законную силу и исполнения наказания. Не менее спорным видится отнесение административного надзора к задачам правосудия, поскольку профилактическое постпенитенциарное воздействие (коим и является административный надзор, исходя из его задач, предусмотренных Законом об административном надзоре) осуществляется ОВД. Поэтому отнесение состава преступления, предусмотренного ст. 3141 УК к посягательствам на порядок реализации, вступивших в законную силу судебных актов является верным и наиболее точно совпадающим с содержанием непосредственного объекта уклонения от административного надзора.

Во всей системе общественных отношений, составляющих объект преступления следует особо выделить элемент «надлежащего постпенитенциарного поведения лиц, освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непогашенную или не снятую судимость[13]». Как уже упоминалось ранее осуществлением профилактического постпенитенциарного воздействия на поднадзорных лиц занимаются ОВД в лице уполномоченных на то должностных лиц.

Важность объекта уклонения от административного надзора обусловлена тем, что при преступном посягательстве он всегда нарушается и, как правило, первым, поскольку является основообразующим. Нарушение установленных в отношении поднадзорного ограничений последний посягает на всю совокупность взаимосвязанных общественных отношений, обеспечивающих осуществление и нормальное функционирование административного надзора.

---

1 *Трайнин А.Н.* «Избранные труды», СПб, Юридический центр «Пресс», 2004, С. 71.

2 *Загородников Н.И.* «Значение объекта преступления при определении меры наказания по советскому уголовному праву», «Труды Военно-юридической академии», 1949, выпуск X, С. 8.

3 *Трайнин А.Н.* «Избранные труды», СПб, Юридический центр «Пресс», 2004, С. 71.

4 *Никифоров Б.С.* «Объект преступления по советскому уголовному праву», М., 1960, С. 4.

5 «Курс уголовного права в пяти томах. Т. 1. Общая Часть: учение о преступлении» под ред. Кузнецовой Н.Ф., Тяжковой И.М., М.: Зерцало, 2002, С. 128.

6 См.: «Уголовное право России. Части Общая и Особенная. Учебник» под ред. Рарога А.И., М., Проспект, 2013, С. 638.

7 См. подробнее: «Уголовное право России. Части Общая и Особенная. Учебник», под ред. Рарога А.И., М., Проспект, 2013, С. 638, «Уголовное право России. Особенная часть. Учебник», под ред. Сундурова Ф.Р., Талан М.В., Казань, 2012, С. 421 и др.

8 См. «Уголовное право России. Учебник для вузов в 2-х томах. Т. 2. Особенная часть» под ред. Игнатова А.Н., Красикова Ю.А. М., Издательство Норма, 2000, С. 405.

9 См. «Уголовное право России. Особенная часть. Учебник», под ред. Сундурова Ф.Р., Талан М.В., Казань, Проспект, 2012, С. 422.

10 См. «Уголовное право России. Часть Общая и Особенная», под ред. Рарога А.И., М., 2004, С. 614.

11 *Амиров К.Ф., Сидоров Б.В., Харисов К.Н.* «Ответственность за преступное вмешательство в деятельность лиц, осуществляющих правосудие и уголовное преследование: проблемы теории и законотворчества», под общ. ред. Сидорова Б.В., Казань, 2003, С. 31—32.

12 Далее — Закон об административном надзоре.

13 «Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный)», отв. ред. Лебедев В.М., Юрайт, 2013, С. 584.

УДК 34
ББК 67

КОНТРАБАНДА КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ КАК ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЕ ПРЕСТУПЛЕНИЕ

АСЛАН ХАЗРЕТ-АЛИЕВИЧ ПИХОВ,
кандидат юридических наук,
начальник кафедры деятельности ОВД в особых условиях Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: Apihov@mail.ru
Научная специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология, уголовно-исполнительное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются проблемы общественной опасности и географии совершения контрабанды культурных ценностей как одного из видов транснациональных преступлений, а также актуальные проблемы законодательной регламентации ответственности за контрабандные действия, совершаемые с культурными ценностями. На основе анализа положений уголовного законодательства и обращения к практике его применения предлагаются пути повышения эффективности противодействия контрабанде культурных ценностей.

Ключевые слова: контрабанда, культурные ценности, организованная преступность, транснациональное преступление, транснациональная преступность.

Abstract. In article problems of public danger and geography of commission of smuggling of cultural values as one of types of transnational crimes are investigated. The author allocates and considers actual problems of a legislative regulation of responsibility for the illicit actions made with cultural values. On the basis of the analysis of provisions of the criminal legislation and the appeal to practice of its application ways of increase of efficiency of counteraction to smuggling of cultural values are offered.

Keywords: smuggling, cultural values, organized crime, transnational crime, transnational crime.

Необходимость материального обеспечения существования, функционирования и, тем более, расширения организованных преступных формирований обусловливает непрерывный поиск таковыми источников финансирования и иного получения криминальных доходов, увеличение которых, как правило, связано с выходом деятельности таких формирований на транснациональный уровень, в том числе в виде взаимодействия с преступными группами на территории других государств[1]. К числу транснациональных преступлений, направленных на извлечение материальной выгоды относится контрабанда различных предметов, с учетом специфики которых сформировались определенные маршруты их контрабандного ввоза на территорию России, вывоза из нее и транзитного перемещения по ней.

Виновные лица избирают маршрут с учетом ряда факторов, среди которых наиболее важными являются географическое положение страны-места назначения контрабандного груза, вид, размер и особенности последнего, наличие либо отсутствие налаженных каналов поставки, в том числе коррумпированных связей в таможенных и иных органах власти, технические и иные материальные возможности. При этом контрабанда, совершаемая систематически и (или) в крупных размерах, предполагает ее осуществление в соучастии с распределением ролей и взаимодействии преступных групп, существующих на территориях двух и более государств.

Наряду с контрабандой оружия и наркотиков, к числу сходных по способу осуществления транснациональных преступлений относится контрабандное перемещение культурных ценностей В данном случае Россия преимущественно выступает в качестве в качестве страны, из которой такие ценности нелегально вывозятся в другие государства. Также территория нашей страны используется для неза-

конного транзита культурных ценностей и в меньшей степени для контрабандного ввоза последних.

По данным ООН, ежегодный доход от транснациональной преступной деятельности, связанной с предметами искусства и культурными ценностями составляет от 3,4 до 6,3 миллионов долларов США, то есть 0,8% всех незаконных финансовых потоков. Контрабанда зачастую связана с коррупцией, является источником финансирования террористических организаций и их деятельности, а также используется для отмывания денег[2]. При этом отмечается, что хищения предметов культурного наследия «процветают» в обстановке конфликта и постконфликтной ситуации, когда отсутствие правопорядка и законности, создают идеальную атмосферу для контрабандистов, подкупающих чиновников и вывозящих ценные предметы[3].

Действительно, незаконный вывоз из страны культурных ценностей является значительной проблемой для многих стран, наиболее остро проявляющейся в так называемые переходные периоды. С той же проблемой столкнулась и Россия, где с начала 90-х годов прошлого века стало наблюдаться увеличение фактов контрабандного вывоза культурных ценностей в западные и иные зарубежные государства. Соответствующим преступлениям, как правило, предшествуют хищения культурных ценностей, в том числе из музеев различного уровня. В последующем похищенные ценности, контрабандно перемещенные в другие страны, оседают в частных коллекциях, что затрудняет их поиск и возвращение законным владельцам. Криминологами отмечается, что только в одной ФРГ находятся несколько тысяч магазинов, занимающихся продажей культурных ценностей, ранее вывезенных из России[4].

Как отмечает Е.М. Косицына, согласно данным Интерпола, Россия находится на третьем месте в мире (после Италии и Чехии) по количеству преступлений, сопряженных с хищениями культурных ценностей. При этом в базе данных ГИАЦ МВД России находится более 75 тысяч единиц культурных ценностей[5]. Преступления, связанные с культурными ценностями, в том числе их контрабанда, по объему незаконно получаемого дохода сопоставимы с нелегальной торговлей оружием[6].

К.А. Диканов пишет о возрастающем контрабандном перемещении культурных ценностей, доля которых в стоимостном выражении составляет 25% от стоимости всех предметов, незаконно перемещаемых через таможенную границу в рамках неторгового оборота[7].

По данным исследования этого автора, с 2006 г. организованные группы частично переориентируют свою преступную деятельность с незаконного вывоза культурных ценностей на их контрабандный ввоз, сопряженный с уклонением от уплаты таможенных платежей. При осуществлении же контрабандного вывоза культурных ценностей виновные постоянно совершенствуют его способы: например, в Россию под видом оригинала картины для ее реставрации ввозится копия, потом таковая заменяется на оригинал и вывозится за границу; используются подложные документы на вывоз, в том числе разрешений Росохранкультуры[8].

К.В. Караванская выделяет тенденцию к увеличению числа фактов контрабанды культурных ценностей не по привычным маршрутам, ведущим в западноевропейские страны, а по другим, в том числе новым направлениям — в США, Канаду, Японию, страны Юго-Восточной Азии, Австралию, страны Ближнего Востока. Кроме того, встречаются случаи такой контрабанды в страны Балтии и СНГ[9].

Применительно к контрабандному ввозу культурных ценностей в Российскую Федерацию отметим, что анализ опубликованной правоприменительной практики показал, что в основном речь идет о попытках ввезти из стран Западной Европы незначительные по количеству и, как правило, стоимости предметы: старинные монеты, картины, антикварное оружие и т.п.

Например, сотрудники Домодедовской таможни при проведении таможенного контроля пассажиров, прилетевших из Мадрида, остановили гражданина Украины, воспользовавшегося «зеленым» коридором. При проведении таможенного досмотра его дорожного чемодана были обнаружены 10 монет разных стран (США, Российская империя), отчеканенные в конце XIX — начале XX вв. В соответствии с заключением эксперта, монеты относятся к категории культурных ценностей как выпущенные более 100 лет назад и подпадают под действие Закона РФ «О ввозе и вывозе культурных ценностей». Рыночная стоимость коллекции оценивается примерно в 300 тысяч рублей[10].

В практике встречаются и факты попыток контрабандного ввоза в Россию культурных ценностей, относящихся ко времени нацистской Германии. Например, в декабре 2015 г. сотрудники Домодедовской таможни пресекли попытку незаконного ввоза таких культурных ценностей.

Так, гражданин России, прилетевший из Берлина, проследовал на «зеленый» коридор, тем самым заявив об отсутствии товаров, подлежащих таможенному декларированию, однако в ходе проведения таможенного досмотра его чемодана таможенники обнаружили четыре старинных ножа: два офицерских кортика нацисткой Германии образца 1935 и 1937 гг., тесак рядового состава Немецкого Красного Креста образца 1938 г., военный нож немецкой национал-социалистической молодежной организации образца 1933 г. Согласно заключению таможенного эксперта, представленные на экспертизу предметы относятся к категории культурных ценностей. По данному факту было возбуждено уголовное дело по ст. 226.1 УК РФ[11].

Контрабанда, связанная с ввозом в Россию или вывозом из нее культурных ценностей, в наибольшей степени проявляется в тех регионах нашей страны, которые граничат с государствами, являющимися «экспортерами» или (и) «импортерами» соответствующих предметов. Так, по данным исследования К.А. Диканова, наибольшее число фактов контрабандного вывоза культурных ценностей наблюдается в Северо-Западном, Дальневосточном, Приволжском, Сибирском и Центральном федеральных округах. Все чаще контрабандный вывоз культурных ценностей осуществляется через Дальневосточный регион в Китай, Японию, страны Юго-Восточной Азии, США. Имеет место увеличение числа задержаний граждан Китая, пытающихся вывезти из России старинные монеты и монеты советского периода, ордена, медали, религиозные предметы и иные предметы культа, в том числе буддийские иконы, древнее оружие, окаменелости древних животных и др. В Северо-Западном регионе (преимущественно через Калининградскую таможню) граждане России, Польши, стран Балтии задерживались при попытках контрабандно вывезти картины, книги, антикварное оружие, археологические и палеонтологические ценности. Наблюдаются факты вывоза российских культурных ценностей для демонстрации на выставках в других странах и обратного ввоза подделок (например, в восточносибирском регионе)[12].

Для нелегального перемещения в Россию и из нее культурных ценностей незначительных размеров активно используются международные почтовые отправления, что позволяет виновным избежать риска задержания в процессе осуществления контрабанды: например, таким путем перемещаются почтовые марки, монеты, рукописи, картины и т.п. География такой контрабанды охватывает практически весь мир, при этом взаимодействие между отправителем, получателем и возможными посредниками осуществляется посредством ресурсов сети «Интернет».

Отметим, что в России контрабанда культурных ценностей отнесена к преступлениям против общественной безопасности наряду с контрабандным перемещением сильнодействующих, ядовитых, отравляющих, взрывчатых, радиоактивных веществ, радиационных источников, ядерных материалов, огнестрельного оружия и его основных частей, взрывных устройств, боеприпасов, оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, а также материалов и оборудования, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, стратегически важных товаров и ресурсов, особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов (ст. 226.1 УК РФ).

Изучение содержания соответствующего уголовно-правового запрета показало, что он нуждается в научно обоснованном развитии, поскольку не определяет, какими видами нормативных правовых актов следует руководствоваться правоприменителю для решения вопроса об отнесении того или иного предмета к культурным ценностям, не дифференцирована ответственность за такую контрабанду с учетом повышения стоимостного размера ее предмета (в ст. 226.1 УК РФ говорится только о крупном размере), в число квалифицирующих признаков не включены такие обстоятельства, как совершение контрабанды группой лиц по предварительному сговору, а также с использованием сети «Интернет» либо иных информационно-телекоммуникационных сетей.

Также считаем, что для повышения эффективности противодействия контрабанды культурных цен-

ностей законодателю целесообразно уделить внимание и внесению дополнений в ст. 164 УК РФ об ответственности за хищение предметов, имеющих особую ценность, где, например, необоснованно уравнивается общественная опасность совершения преступления группой лиц по предварительному сговору и организованной группой, не содержится квалифицирующий признак, учитывающий сопряженность деяния с контрабандой похищенных предметов или (и) направленность хищения на последующую контрабанду.

Кроме того, в ст. 164 УК РФ говорится о предметах, имеющих особую ценность, причем не только культурную, но и историческую, культурную или научную, тогда как в ст. 226.1 УК РФ говорится только о культурных ценностях, причем без указания на их особую ценность. То есть предмет контрабанды нуждается в дальнейшем расширении, в том числе за счет включения в него предметов, имеющих особую историческую, научную или художественную ценность.

Безусловно, противодействие контрабанде культурных ценностей не должно сводиться только лишь к внесению изменений и дополнений в действующее законодательство, но и состоять в его эффективной реализации на практике, чему способствовала бы разработка соответствующего постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, обобщающего практику применения ст. 226.1 УК РФ.

Своего дальнейшего развития требует и деятельность по предупреждению контрабанды культурных ценностей, в том числе по профилактике коррупции, создающей предпосылки для хищений данных предметов и их контрабандного перемещения.

Совершенствование законодательства, направленного на противодействие хищениям и контрабанде культурных ценностей, и практики его применения целесообразно осуществлять с учетом транснационального и организованного характера данных преступлений.

---

[1] См.: *Иванцов С.В.* Организованная преступность в системе криминально-экономических отношений // Российский криминологический взгляд. 2012. № 1. С. 375—380.

[2] См.: Контрабанда культурных ценностей процветает благодаря коррупции // Электронный ресурс: URL: http://www.ut.uz/ru/mir/kontrabanda_kulturnih_cennostey_procvetaet_ blagodarya_korrupcii (дата обращения: 26.01.2016).

[3] См.: там же.

[4] См.: *Русанов Г.А.* Состояние и динамика контрабанды культурных ценностей на современном этапе // Культура: управление, экономика, право. 2010. № 1. С. 20—21.

[5] См.: *Косицына Е.М.* Нормативно-правовые основы деятельности таможенных органов государств-членов таможенного союза в борьбе с контрабандой культурных ценностей // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право . 2014. № 11. С. 81.

[6] См.: *Клебанов Л.Р.* Преступления против культурных ценностей: понятие, признаки, система // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 3. С. 194.

[7] См.: *Диканов К.А.* Борьба с преступными посягательствами на культурные ценности: уголовно-правовые и криминологические аспекты: автореф. дис. …канд. юрид. наук. М., 2008. С. 16.

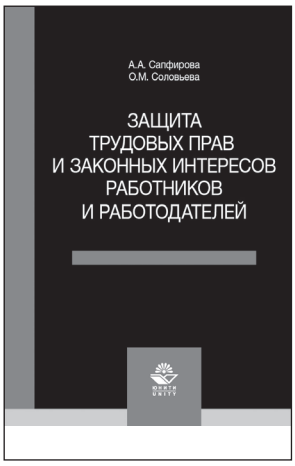
[8] См.: *Диканов К.А.* Указ. соч. С. 16—17.

[9] См.: *Караванская К.В.* Контрабанда культурных ценностей: криминологический анализ // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2004. №1. С. 6—7.

[10] См.: Задержаны редкие монеты // Официальный сайт Федеральной таможенной службы Российской Федерации: URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view= article&id=22110:2015-11-18-09-49-22&catid=40:2011-01-24-15-02-45 (дата обращения: 15.04.2016).

[11] См.: Задержаны культурные ценности // Официальный сайт Федеральной таможенной службы: URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=22311:2015-12-16-13-08-08&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835 (дата обращения: 15.04.2016).

[12] См.: *Диканов К.А.* Указ. соч. С. 27—28.



Защита трудовых прав и законных интересов работников и работодателей. Учебное пособие. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки. / Сапфирова А.А., Соловьева О.М. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. 103 с.

Раскрывается содержание дефиниций института защиты трудовых прав и законных интересов работников и работодателей. Представлены способы защиты трудовых прав и законных интересов работников и работодателей через классификацию субъектов защиты.

Для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция», в качестве материала для подготовки к занятиям по дисциплинам «Трудовое право», «Трудовые споры», «Защита трудовых прав».

УДК 34
ББК 67

О ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРИРОДЕ ЗАМЕНЫ НАЗНАЧЕННОГО НАКАЗАНИЯ БОЛЕЕ СТРОГИМ ВИДОМ НАКАЗАНИЯ

МАРАТ ОМАРОВИЧ САИДОВ,
старший преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин Северо-Кавказского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)
E-mail: skfrpa@yandex.ru
Научная специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право
Научный руководитель: доктор юрид.наук, профессор ***Б.В. Яцеленко***
Рецензент: доктор юридических наук, доцент ***З.Б. Соктоев***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. На основе анализа теории и практики замены неотбытой части наказания более строгим видом наказания делается вывод о несоответствии уголовного закона в этой части принципам уголовного права. Предлагается криминализировать случаи злостного уклонения от отбывания наказания с назначением нового самостоятельного вида уголовного наказания.

Ключевые слова: замена назначенного наказания более строгим видом наказания, принципы уголовного права, преступные и непреступные деяния, новый вид уголовного наказания, Конституционный Суд РФ.

Abstract. Based on the analysis of the theory and practice of replacement of the unserved part of punishment more severe form of punishment, the conclusion about the inconsistency of the criminal law principles of criminal law. It is proposed to criminalize cases of malicious evasion from serving of punishment with the appointment of a new independent form of criminal punishment.

Keywords: replacement of the appointed punishment more severe form of punishment, principles of criminal law, criminal and non-criminal acts, a new kind of criminal punishment, the constitutional Court of the Russian Federation.

Назначение уголовного права в обществе обычно видится в определении круга деяний, признаваемых преступлениями, и установлении вида и размера уголовного наказания за их совершение. Между тем, отечественное уголовное законодательство содержит целую группу норм, предусматривающих ответственность за противоправные деяния, при регламентации которых в Уголовном кодексе вообще отсутствуют упоминания и о их преступном характере, и о том, что они содержат признаки какого-либо состава преступления. Уголовно-правовая значимость таких деяний несомненна хотя бы потому, что они определены в уголовном законе и связаны с наступлением неблагоприятных уголовно-правовых последствий в случае их совершения. Наглядным примером таких деяний выступают те, которые регламентированы в ч. 5 ст. 46, ч. 3 ст. 49, ч. 4 ст. 50, ч. 5 ст. 53, ч. 6 ст. 53.1 УК РФ. В данном случае речь идет о возможности замены неотбытой части назначенного судом наказания более строгим видом наказания. Отметим, что действующее уголовное законодательство не знает замены неотбытой части назначенного судом наказания более строгим наказанием такого же вида.

Возможность замены неотбытой части назначенного наказания более строгим видом наказания предусматривалась еще в древнерусском праве. Так, ст. 34 Новгородской судной грамоты предусматривала замену имущественного наказания более строгим видом в случае неисполнения ответчиком судебного решения после напоминания ему взыскателем лично либо через пристава о его обязанности. Согласно ст. 111 Псковской судной грамоты в случае, если виновный не мог уплатить установленное денежное «вознаграждение» в пользу потерпевшего, он выдавался последнему с головой до полной отработки долга. В последующем идея замены наказания более строгим видом наказания в той или иной мере находила свое отражение практически во всех нормативных актах уголовно-правового характера, наиболее развернуто воплотившись в УК РФ 1996 г.

Из шести видов уголовных наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества, исполнение пяти (исключение представляет лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью) предусматривает возможность такой замены. Показательно, что несмотря на предусмотренную законом возможность замены уже исполняемого наказания несколькими видами других наказаний, реальным эквивалентом заменяемого наказания при этом обычно выступает наказание в виде лишения свободы.

Между тем, в теории и практике уголовно-правового регулирования замена неотбытой части наказания более строгим видом наказания до настоящего времени оценивается неоднозначно, причем не столько в плане целесообразности, сколько в плане соответствия таким основополагающим принципам уголовного права как законность и справедливость. С этой точки зрения практика замены наказания более строгим видом наказания неоднократно выступала предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Несмотря на то, что касалось это различных видов такой замены, итог их рассмотрений был всегда один — отказ в приеме к рассмотрению жалоб соответствующих заявителей.

Практически во всех определениях Конституционного Суда РФ по рассматриваемому вопросу воспроизводится положение из постановления этого же суда от 19 марта 2003 г. № 3-П, где отмечалось, что «федеральный *законодатель* в предусмотренных Конституцией Российской Федерации пределах *самостоятельно* определяет содержание положений уголовного закона, в том числе *устанавливает преступность* конкретных общественно опасных *деяний, их наказуемость и иные уголовно-правовые последствия совершения лицом преступления*»[1] (курсив наш — М.С.). Со сказанным трудно не согласиться, сомнительно только то, что оно имеет отношение к законодательной практике замены неотбытой части наказания более строгим видом наказания, поскольку основание такой замены — уклонение от отбывания наказания — не является по своей юридической природе преступным. Даже сторонники обоснованности такой практики признают, что перед нами новый социальный конфликт[2], который с юридической точки зрения представляет собой не просто неправомерное посткриминальное поведение[3], а новое правонарушение, имеющее место после совершения преступления, характер и последствия которого регламентированы уголовным законом[4].

Для получения более полного представления о позиции Конституционного Суда РФ по рассматриваемому вопросу воспроизведем ее обоснование по одной из жалоб на предмет конституционности положений ч. 3 ст. 49 УК РФ.

В определении Конституционного Суда РФ от 24 июня 2008 г. № 376-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Ячменевой Марины Владимировны на нарушение ее конституционных прав частью третьей статьи 49 Уголовного кодекса Российской Федерации» отмечается: «Сформулировав в части третьей статьи 49 УК Российской Федерации правило, согласно которому в случае злостного уклонения лица, осужденного к обязательным работам, от отбывания назначенного ему наказания суд может заменить неотбытое наказание ограничением свободы, арестом или лишением свободы, законодатель не вышел за пределы своих полномочий. *Данная норма во взаимосвязи со статьями 3, 4, 5, 6 и 7* УК Российской Федерации, закрепляющими принципы законности, равенства граждан перед законом и судом, ответственности лишь за виновные действия, справедливости и гуманизма, *не допускает ни назначения нового наказания за преступление, за которое лицо ранее было осуждено, ни назначения самостоятельного наказания за не являющееся преступлением уклонение от отбывания обязательных работ, — она лишь предусматривает замену назначенного по приговору суда и не исполняемого осужденным наказания его эквивалентом,* исполнение которого может быть осуществлено принудительно. При этом решение, принимаемое судом в соответствии с частью третьей статьи 49 УК Российской Федерации, не может быть произвольным, а должно основываться на учете как характера преступления, за которое лицо осуждено, так и личности виновного, а также причин, по которым назначенное судом наказание не исполнялось (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 февраля 2006 г. № 62-О).

Поскольку замена наказания на более строгое возможна лишь в целях обеспечения исполнения ранее назначенного судом наказания, *то такая замена может быть осуществлена как в пределах санкции статьи Особенной части Уголовного ко-*

декса Российской Федерации, по которой осуждено то или иное лицо (часть пятая статьи 46), так и за ее пределами в случаях, прямо указанных в Общей части данного Кодекса (часть третья статьи 49, часть четвертая статьи 50, часть четвертая статьи 53) (Курсив наш — М.С.).

Таким образом, оспариваемая норма уголовного закона, создающая условия для исполнения приговора и обеспечивающая тем самым неотвратимость ответственности за преступление, не может рассматриваться как нарушающая права, гарантируемые указанными в жалобе статьями Конституции Российской Федерации и положениями международно-правовых актов»[5].

Итак, в данном определении говорится о том, что норма, предусмотренная ч. 3 ст. 49 УК РФ, во взаимосвязи с принципами уголовного права не допускает «ни назначения нового наказания за преступление, за которое лицо ранее было осуждено, ни назначения самостоятельного наказания за не являющееся преступлением уклонение от отбывания обязательных работ». Это положение, по нашему мнению, небесспорно потому, что новый вид уголовного наказания, в сравнении с ранее назначенным и уже исполняемым, все-таки появляется и выступает юридическим последствием деяния, не являющегося преступлением. Этот новый вид уголовного наказания можно считать не самостоятельным лишь в том смысле, что он не назначался за преступление, но он выступает самостоятельным последствием такого самостоятельного уголовно-правового деяния как злостное уклонение от отбывания наказания в виде обязательных работ.

Далее, вряд ли можно согласиться с тем, что новый вид уголовного наказания в рассматриваемом случае является эквивалентом уголовного наказания, ранее назначенного по приговору суда. Во-первых, эквивалентность здесь отсутствует уже в процедуре потому, что заменяемый вид уголовного наказания был *назначен* судом с соблюдением требований гл. 10 УК РФ и обличен в форму обвинительного приговора суда, а заменяющий вид уголовного наказания без соблюдения названных требований и в форме постановления судьи. Во-вторых, об эквивалентности не может быть речи потому, что заменяющий вид уголовного наказания является более строгим видом наказания, чем назначенный; в большинстве случаев на сегодняшний день наказание, не связанное с изоляцией от общества, заменяется наказанием в виде лишения свободы, и происходить это может за пределами санкции статьи (части статьи) Особенной части УК РФ, по которой осуждено то или иное лицо.

Приведенные обстоятельства заставляют усомниться в юридической состоятельности законодательной практики замены неотбытой части наказания более строгим видом наказания. Вместе с тем нельзя не считаться и с доводами ее сторонников. По мнению С.И. Ивановой, нормативные предписания о замене наказания более строгим видом наказания являются «необходимым атрибутом самообеспечения уголовного законодательства, без которого выносимые судами обвинительные приговоры превратились бы в «пустое сотрясение воздуха»[6]. Д.Н. Матвеев называет такую законодательную практику «корректировкой наказания в процессе его исполнения» на чем и должна основываться прогрессивная система исполнения наказания[7].

Действительно, нельзя безучастно относиться к неисполнению осужденным назначенного ему уголовного наказания. Однако в целях устранения названных выше замечаний можно было бы поддержать мнение некоторых специалистов о том, что случаи злостного уклонения от отбывания наказания необходимо криминализировать и назначать новый действительно самостоятельный вид уголовного наказания. При этом, на наш взгляд, эту идею необходимо реализовать не так, как это предусмотрено в ч. 1 ст. 314 УК РФ, согласно которой уклонение от отбывания наказания в виде ограничения свободы, признано законодателем преступлением. Это решение представляется нам не показательным и не логичным, поскольку уклонение от отбывания этого вида наказания, назначенного в качестве основного, по-прежнему непреступно (ч. 5 ст. 53 УК РФ).

---

1 Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 3.

2 *Тарханов И.А.* Уклонение от наказания как вид уголовного правонарушения: дискуссионные вопросы юридической природы // Соотношение преступлений и иных правонарушений: современные проблемы. М., 2005. С. 572.

3 *Кругликов Л.Л., Тимофеева Е.А.* Юридическая природа злостного уклонения от отбывания наказания: дискуссионные вопросы // Вестник Владимирского юридического института. 2008. № 2. С. 64.

4 *Тюшнякова О.* Механизм обеспечения исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы // Уголовное право. 2006. № 3. С. 89.

5 Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

6 *Иванова С.И.* Уклонение от отбывания уголовного наказания как преступление против правосудия // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2005. № 2. С. 36—39.

7 *Матвеев Д.Н.* Замена наказания как институт уголовного права: Автореф.дис. … канд. юрид. наук. Рязань,2006. С. 12—13.

УДК 343.575
ББК 67.408

ОСНОВНОЙ, ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЙ И ФАКУЛЬТАТИВНЫЙ ОБЪЕКТЫ НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА ПРЕКУРСОРОВ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ И ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ

ФИРДАВС МАДУЛЛОЕВИЧ ХАЙРОВ,
адъюнкт Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E–mail: firdavskhayrov@gmail.com
Научная специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право
Научный руководитель: начальник кафедры уголовного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор ***А.П. Дмитренко***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются проблемы определения объекта незаконного оборота прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ.

Ключевые слова: прекурсоры, объект преступления, незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ.

Abstract. This article discusses about the problem of determining the object of illicit traffic of precursors of narcotic drugs and psychotropic substances.

Keywords: precursors, the object of the crime, illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances.

Одно из отличий предмета от объекта преступления в том, что объекту всегда причиняется ущерб, либо создается угроза причинения такого ущерба.

Объектом преступления являются охраняемые уголовным законом общественные отношения, которым преступным посягательством причиняется определенный вред, либо создается реальная угроза его причинения [1].

Объект преступления, определяет характер и степень общественной опасности (социальную и юридическую природу преступления). Являясь одним из составляющих элементов основания уголовной ответственности, имеет огромное значение при квалификации преступления.

С появлением новой структуры уголовного кодекса Российской Федерации (1996 г.) и Республики Таджикистан (1998), в которых Особенная часть была разделена не только на главы, но и на разделы, установлена четырехступенчатая классификация объектов, что позволяет нам выделить общий, родовой, видовой и непосредственный объекты преступлений, связанных с прекурсорами.

Общим объектом преступления является совокупность общественных отношений, охраняемых уголовным законом от преступных посягательств.

Задачами уголовного законодательства, как Российской Федерации, так и Республики Таджикистан, является охрана прав и свобод человека и гражданина, общественной безопасности и здоровья населения, окружающей среды, общественного порядка и нравственности, собственности, защита конституционного строя и безопасности от преступных посягательств [8].

Родовым объектом преступления признается только определенная часть (род, вид) общего объекта, образующего однородные общественные отношения [1].

Именно этот вид объекта, объединил и определил преступления, связанные с незаконным оборотом прекурсоров, предусмотренных статьями 2021, 2022, и 2061 УК РТ, в главу 22 Особенной части

Уголовного кодекса Республики Таджикистан «Преступление против здоровья населения» по признаку общего объекта посягательства.

В Российском уголовном законодательстве, уголовно–правовые нормы, предусматривающие ответственность за незаконный оборота прекурсоров помещены в главу 25 Уголовного кодекса РФ «Преступления против здоровья населения и общественной нравственности».

Хотелось бы отметить, что в уголовном праве Таджикистана, родовой и видовой объекты преступлений, связанных с незаконным оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ, тождественны.

Часть родового объекта следует рассматривать в качестве видового объекта преступления. Иначе говоря, видовым объектом является совокупность общественных отношений, на которые посягает однородная группа преступлений. В нашем случае это здоровье населения.

Важную роль в процессе квалификации преступлений играет определение непосредственного объекта. В теории уголовного права непосредственным объектом преступления является конкретное общественное отношение, которому преступление причиняет непосредственный вред.

Так же, в литературе выделяют основной, дополнительный и факультативный непосредственные объекты [3].

Анализируя определения основного непосредственного объекта незаконного оборота прекурсоров (ст. 2282 «Нарушение правил оборота наркотических средств или психотропных веществ», ст. 2283 «Незаконные приобретение, хранение или перевозка прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ, а так же незаконные приобретение, хранение или перевозка растений, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, либо их частей содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ», ст. 2284 «Незаконные производства, сбыт или пересылка прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ, а так же незаконные сбыт или пересылка растений, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, либо их частей содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ» УК РФ и ст. 2021 «Незаконные производство, изготовление, переработка, приобретение, хранение, сбыт, транспортировка или пересылка прекурсоров», ст. 2022 «Хищение прекурсоров», ст. 2061 «Нарушение правил обращения с наркотическими средствами, психотропными веществами или прекурсорами, сильнодействующими или ядовитыми веществами» УК РТ), можно сделать вывод, что в доктрине уголовного права до настоящего времени не сложилось единого мнения относительно его понимания.

Одни авторы в качестве непосредственного объекта перечисленных преступлений рассматривают общественные отношения, обеспечивающие здоровье населения [6]. Другие отмечают, что непосредственным объектом указанных преступлений является здоровье населения [2]. По мнению третьих, непосредственным объектом является сфера охраны здоровья населения, которая обеспечивает установленный нормативными актами порядок обращения с наркотическими веществами [4].

Другая группа российских ученных, считая, что охрана здоровья населения представляет собой самостоятельную правовую проблему, предлагают выделить преступления против здоровья населения в отдельную главу Уголовного кодекса Российской Федерации [5]. Мы солидарны с этим мнением, так как, здоровье индивида это состояния и функционирование организма отдельного человека, а под здоровьем населения понимаются состояния и функционирование биологической и духовной сфер населения. Учитывая также актуальность проблем наркомании, незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, это способствовало бы всестороннему изучению сущности уголовно-правовых норм и правильному их применению в борьбе с рассматриваемыми преступлениями.

Раскроем непосредственный объект преступлений, связанный с незаконным оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ, на примере ст. 2061 «Нарушение правил обращения с наркотическими средствами, психотропными веществами или прекурсорами, сильнодействующими или ядовитыми веществами» УК Республики Таджикистан.

При совершении этого преступления, субъект нарушает правила производства, изготовления, переработки, хранения, учета, отпуска, реализации, распределения, транспортировки, пересылки, приобретения, использования, ввоза, вывоза или уничтожения наркотических средств, психотропных веществ или прекурсоров, а также веществ, инструментов или оборудования, используемых для изготовления наркотических средств, психотропных веществ или прекурсоров и находящихся под специальным контролем. К уголовной ответственности может быть привлечено только лицо, в обязанности которого входит соблюдение указанных правил. Установленные правила регулируют, прежде всего, отношения в сфере их законного обращения.

При совершении этих преступлений создаются лишь условия для выхода контролируемых веществ (наряду с другими, менее значимыми предметами) из-под контроля, поэтому непосредственным объектом является как здоровье населения, так и порядок законного оборота прекурсоров.

Опасность данного преступления заключается в том, что оно создает условия для выхода прекурсоров из-под контроля и возможность их незаконного оборота.

Отдельные отношения общественного порядка, также как и здоровье лиц, которым отпускаются наркотические вещества, психотропные вещества и прекурсоры в нарушение установленных правил, могут выступать в данном преступлении лишь в качестве дополнительного непосредственного объекта.

Порядок обращения с прекурсорами регламентируется законами и нормативными правовыми актами Правительства, министерств и ведомств Российской Федерации и Республики Таджикистан.

По мнению Е.А. Фролова, дополнительный непосредственный объект представляет собой, такие общественные отношения, которые, заслуживая самостоятельной уголовно-правовой защиты, применительно к целям и задачам издания данной нормы защищаются уголовным правом лишь попутно, поскольку эти отношения неизбежно ставятся в опасность причинения вреда при совершении посягательства на основной объект [9].

В случае нарушения правил оборота прекурсоров (ст. 2061 УК РТ) дополнительным непосредственным объектом могут быть общественные отношения, складывающиеся в сфере обеспечения нормального функционирования фармацевтических, лечебных, научно-исследовательских и иных государственных, предприятий и учреждений [7] и др.

Если же речь идет о контрабанде прекурсоров, то дополнительным непосредственным объектом является установленный порядок перемещения через таможенную или государственную границу прекурсоров.

Литература

1. *Кадников Н.Г.* Уголовное право России. Общая часть / Учебник по специальностям «Правоохранительная деятельность» «Правовое обеспечение национальной безопасности» / Москва. Юриспруденция 2013. С. 101, 102.

2. *Козаченко И.Я., . Незнамова З.А., Новоселов Г.П.* Уголовное право. Особенная часть. /Учебник для вузов. 3-е изд., изм. и доп. М. / Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА*М), 2001. С. 189.

3. *Коробеев А.И.* Полный курс уголовного права в 5 томах. / Т. 1 Преступление и наказание./ СПб. 2008. С. 351.

4. *Мирошниченко Н.А.* Состав преступления: лекции. Одесса: «Юридическая литература», 2003. С. 166.

5. *Наумов А.В.* Российское уголовное право. / Курс лекций./ Москва, 2004. Т. 2. С. 201.

6. *Прохоров Л.А., Прохорова М.Л.* Уголовное право: учебник М., Юристъ, 1999. С. 211.

7. *Прохорова М.Л.* Наркотизм, уголовно-правовое и криминологическое исследование. СПб., 2002. С. 242.

8. Уголовный кодекс Республики Таджикистан / Общая часть ст. 2 ч. 1 / от 21 мая 1998 г. // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 1998 год, № 9, ст. 68; № 22, ст. 306; 1999 год, № 12, ст. 316; 2001год, № 4, ст. 149, 167; 2002 год, № 11,ст. 675, 750; 2003 год, № 8, ст. 456, 468; 2004 год, № 5, ст. 346; № 7, ст. 452, 453; 2005 год, № 3, ст. 126; № 7, ст. 399; № 12, ст. 640; 2007 год, № 7, ст. 665; 2008 год, № 1, ст. 3; 2008 год, № 6, ст. 389, ст. 444, ст. 447; 2008 год,

№ 10, ст. 803; 2008 год, № 12 ч. 1, ст. 986; 2008 год, № 12, ч. 2, ст. 992; 2009 год, № 3, ст. 80; № 7—8, ст. 501; 2010, № 3, ст. 155; № 7, ст. 550; г. 2011, № 3, ст. 161; № 7—8, ст. 605; Закон РТ от 16.04.2012 г., № 808; Закон РТ от 03.07.2012 г., № 844; ЗРТ от 12.11.2013 г. № 1028, ЗРТ то 28.12.2013 г. № 1037.

9. *Фролов Е.А.* «Объект уголовно-правовой охраны и его роль в организации борьбы с посягательствами на социалистическую собственность». / автореф. дис. д-ра юрид. наук./ Свердловск. Свердловский юридический институт, 1971. С. 21.

References

1. *Kadnikov N.G.* Ugolovnoe pravo Rossii. Obshhaja chast' / Uchebnik po special'nostjam «Pravoohranitel'naja dejatel'nost'» «Pravovoe obespechenie nacional'noj bezopasnosti» / Moskva. Jurisprudencija 2013. S. 101, 102.

2. *Kozachenko I.Ja., Neznamova Z.A., Novoselov G.P.* Ugolovnoe pravo. Osobennaja chast'. / Uchebnik dlja vuzov. 3-e izd., izm. i dop. M./ Izd-vo NORMA (Izdatel'skaja gruppa NORMA-INFRA*M), 2001. S. 189.

3. *Korobeev A.I.* Polnyj kurs ugolovnogo prava v 5 tomah. / T. 1 Prestuplenie i nakazanie./ SPb. 2008. S. 351.

4. *Miroshnichenko N.A.* Sostav prestuplenija: lekcii. Odessa: «Juridicheskaja literatura», 2003. S. 166.

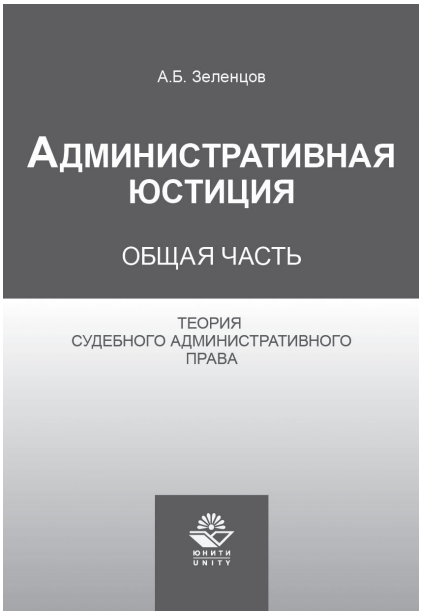
5. *Naumov A.V.* Rossijskoe ugolovnoe pravo. / Kurs lekcij./ Moskva, 2004. T. 2. S. 201.

6. *Prohorov L.A., Prohorova M.L.* Ugolovnoe pravo: uchebnik M. Jurist, 1999. S. 211.

7. *Prohorova M.L.* Narkotizm, ugolovno-pravovoe i kriminologicheskoe issledovanie. SPb., 2002. S. 242.

8. Ugolovnyj kodeks Respubliki Tadzhikistan / Obshhaja chast' st. 2 ch.1/ ot 21maja 1998 g.

9. *Frolov E.A.* «Ob#ekt ugolovno-pravovoj ohrany i ego rol' v organizacii bor'by s posjagatel'stvami na socialisticheskuju sobstvennost'». /avtoref. dis. d-ra jurid. nauk./ Sverdlovsk. Sverdlovskij juridicheskij institut, 1971. S. 21.



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 343.83
ББК 67.409.0220

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ РАСТОРЖЕНИЯ СЛУЖЕБНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ

СВЕТЛАНА НИКОЛАЕВНА ЧУДАКОВА,
адъюнкт Академии ФСИН России
E-mail: svetachudakova@rambler.ru
Научная специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология, уголовно-исполнительное право
Научный руководитель: кандидат юридических наук ***Д.А. Гришин***
Рецензент: доктор юридических наук ***С.А. Сойников***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются особенности расторжения служебных правоотношений с лицами имеющими специальные звания в ряде органов исполнительной власти. В результате анализа автор приходит к выводу об отсутствии соответствующей динамики нормативного правового регулирования института прекращения службы в уголовно-исполнительной системе учитывающей изменения, происходящие в других органах исполнительной власти. Акцентируется внимание на целесообразности совершенствования расторжения служебных правоотношений в уголовно-исполнительной системе в части расширения оснований увольнения и детальной регламентации ее процедуры.

Ключевые слова: государственная служба, уголовно-исполнительная система, прекращение службы, увольнение, расторжения служебных правоотношений, нормативные правовые акты, административно-правовое регулирование прекращения государственной службы.

Abstract. In this article features of cancellation of office legal relationship with the persons having special ranks in a number of executive authorities are considered. As a result of the analysis the author comes to a conclusion about absence of the corresponding dynamics of standard legal regulation of institute of the termination of service in the criminal and executive system considering the changes happening in other executive authorities. The attention is focused on expediency of improvement of cancellation of office legal relationship in ugo-lovno-executive system regarding expansion of the bases of dismissal and a detailed regulation of her procedure.

Keywords: public service, criminal and executive system, termination of service, dismissal, cancellation of office legal relationship, regulations, administrative and legal regulation of the termination of public service.

Формирование системы государственной службы как целостного государственно-правового института не могло не затронуть и уголовно-исполнительную систему (далее — УИС) в рамках внедрения эффективных технологий и современных методов кадровой работы.

Вместе с тем проблемы, связанные с концептуальным развитием УИС и возникшие в процессе реформы, коснулись и правового регулирования прекращения службы в учреждениях и органах Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации (далее — ФСИН России). Так, порядок прекращения службы в УИС в основном регулируется различными по юридической силе нормативно-правовыми актами, которые нередко дублируют друг друга, а их формулировки изобилуют общими фразами. Кроме этого, нормативное правовое регулирование порядка прохождения службы в целом, и прекращения службы в частности в УИС, и в других видах государственной службы на должностях, по которым предусмотрено присвоение специальных званий, до недавнего времени было единым, поскольку ряд указанных должностей находились в штатном расписании одного органа государственной власти — МВД СССР, затем — МВД России. Однако, в связи с разделением системы МВД Рос-

сии на несколько самостоятельных федеральных органов исполнительной власти и с передачей Государственной противопожарной службы в ведение МЧС России, нормативное правовое регулирование рассматриваемых отношений развивается по-разному.

Анализируя производство в сфере прекращения службы в УИС очевидно явное отставание нормативного правового регулирования данного института от тех изменений, которые произошли в области исследуемой проблемы в иных органах государственного управления на современном этапе развития. Например, процедура увольнения из органов внутренних дел (далее — ОВД), регулируемая Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ[1]. Одной из важный особенностей прекращения службы (в частности увольнения) в органах внутренних дел является широкий перечень оснований увольнения, детальная регламентация проведения процедуры увольнения кадровыми подразделениями, что, безусловно, в большей степени соответствует нынешним реалиям и продиктовано современной эпохой. Кроме этого, детальная регламентация порядка представления сотрудников ОВД к увольнению (оформление документов, исключение из реестров) закреплена в Приказе МВД РФ от 30 ноября 2012 г. № 1065[2]. Подобного нормативно-правового акта, регулирующего конкретно вопросы увольнения в УИС нет, а порядок и процедура увольнения разъясняется на уровне методических (практических) рекомендаций.

Следует подчеркнуть, что рассмотрению содержания административно-правового регулирования реализации управленческих решений в ОВД ранее уделялось большой внимание[3].

Исследуя данную проблему, представляется целесообразным отметить, что несмотря на принятие Указа Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции», в соответствии с которым произошло упразднение ФСКН России и передача их функций и полномочий в ведении МВД России, все же достаточно длительный период времени она была самостоятельным государственным органом, служба в котором регулировалась Указом Президента РФ от 5 июня 2003 г. № 613[4], утвердившим Положение о службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Особой положительной оценки в сфере прекращения службы в ФСКН России заслуживают ряд ведомственных нормативных правовых актов, среди которых: 1) Приказ ФСКН РФ от 12 апреля 2005 г. № 115 (ред. от 21.06.2010) «Об утверждении Инструкции об организации работы по увольнению сотрудников со службы в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ», где детально и подробно прописана организация работы по увольнению со службы. 2) Приказ ФСКН России от 26 декабря 2011 г. № 559 (ред. от 23.09.2014) «Об утверждении Порядка зачисления сотрудников в распоряжение органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ при проведении организационно-штатных мероприятий, связанных с ликвидацией либо сокращением численности (штата) органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ», определяющий детальную процедуру проведения данных мероприятий. Следует заметить, что подобный нормативно-правовой акт имеет важное значение. А учитывая интенсивность проводимых организационно-штатных мероприятий ряд положений данного приказа может быть востребован применительно к деятельности УИС, что может являться гарантией качественного проведения данных мероприятий.

Желая подчеркнуть некоторые отличительные особенности увольнения из учреждений и органов ФСИН России, считаем важным обратить внимание и на нормативное правовое регулирование прохождения службы в МЧС России, которое регулируется Положением о службе в ОВД. Однако, приказом МЧС РФ от 3 ноября 2011 г. № 668[5] выделены некоторые особенности. Например, абз. 2 п. 168 указанного приказа гарантирует женщинам, находящимся в отпуске по беременности и родам и в отпуске по уходу за ребенком, обязательное назначение на равнозначную должность в случае проведения в этот период организационно-штатных мероприятий, а также недопустимость зачисления их в распоряжение. Данная правовая норма является гарантией, направленной на обеспечение поддержки материнства и детства и является существенным отличием от

увольнения вследствие организационно-штатных мероприятий в УИС, где подобная гарантия для такой категории сотрудников не предусмотрена.

Следует заметить, что некоторые вопросы увольнения из УИС до сих пор остаются не урегулированными специальными правовыми актами и требуют применения норм Трудового кодекса Российской Федерации по аналогии. По причине того, что правовое регулирование службы в учреждениях и органах УИС основано на специфических, отличных от трудовых отношений условиях, то и проводить аналогию с трудовым законодательством при увольнении, представляется некорректным.

Одной из особенностей административно-правового регулирования прекращения государственной службы в учреждениях и органах ФСИН России является то, что находясь в ведении Министерства юстиции Российской Федерации, ФСИН России не правомочна осуществлять нормативно-правовое регулирование в сфере прохождения и прекращения службы в УИС, а в пределах своей компетенции может издавать только индивидуальные правовые акты.

Исследование нормотворческой деятельности Министерства юстиции Российской Федерации и ФСИН России в области прохождения, а также прекращения службы в учреждениях и органах УИС говорит о том, что ФСИН России не полностью лишена права на издание нормативно-правовых актов в некоторых областях своей деятельности, что определяется «узкой» внутриведомственной направленностью таких актов, либо на это указано в федеральном законодательстве. Однако четких границ нормотворчества ФСИН России легально не установлено.

Данное обстоятельство препятствует оперативному принятию соответствующих нормативно-правовых актов регулирующих, в том числе и вопросы прохождения службы в УИС и фактически не дает возможность детально урегулировать институт прекращения службы в отличие от иных ведомств правоохранительной направленности. Изложенное предопределяет специфику практической реализации увольнения из учреждений и органов УИС.

В целях совершенствования административно-правового регулирования прекращения государственной службы в учреждениях и органах ФСИН России, представляется целесообразным разработать и принять в установленном порядке нормативный правовой акт Минюста России, регламентирующий основные направления деятельности Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации, в рамках которого предусмотреть определенные нормотворческие полномочия в данной сфере.

Изложенное позволяет сделать вывод о детальной регламентации процедуры увольнения в ряде ведомств в виде приказов, и ограниченных материалах рекомендательного характера применительно к УИС. Все это свидетельствует о том, что нормативно-правовая база регулирующая прекращение службы в УИС нуждается в совершенствовании основания увольнения и детальной регламентации расторжения служебных правоотношений.

---

[1] См.: О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон: [от 30 нояб. 2011 г. № 342-ФЗ; по состоянию на 5 окт. 2015 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49. Ч. 1. Ст. 7020.

[2] См.: О некоторых вопросах назначения на должности в органах внутренних дел Российской Федерации и увольнения со службы сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации (вместе с «Порядком назначения на должности рядового состава, младшего, среднего и старшего начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации», «Порядком представления сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации к увольнению со службы в органах внутренних дел Российской Федерации и оформления документов, связанных с прекращением или расторжением контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации, увольнением со службы в органах внутренних дел Российской Федерации и исключением из реестра сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации»): приказ МВД России: [от 30 нояб. 2012 г. № 1065; по состоянию на 15 дек. 2014 г.] // Рос. газ. 2013. 25 янв.

[3] См.: *Кардашевский В.В.* Административно-правовое регулирование реализации управленческих решений в органах внутренних дел // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 2. С. 160—164.

[4] См.: О службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ: указ Президента Рос. Федерации: [от 5 июня 2003 г. № 613; по состоянию на 19 дек. 2015 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 23. Ст. 2197.

[5] См.: Об утверждении инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в системе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий : приказ МЧС РФ: [от 3 нояб. 2011 г. № 668. // Бюл. нормат. актов федер. органов исполнит. власти. 2012. № 9.

УДК 343.140.02
ББК 67.408

ЭЛЕКТРОННЫЕ ДАННЫЕ КАК ИСТОЧНИК ДОКАЗАТЕЛЬСТВ В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ВЬЕТНАМ

НГУЕН ТХИ НГОК ИЕН,
адъюнкт кафедры уголовного процесса
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: yenngoctxt@gmail.com
Научная специальность 12.00.09 — уголовный процесс
Научный руководитель: доктор юридических наук ***А.А. Сумин***
Рецензент: доктор юридических наук, доцент ***С.В. Гурдин***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается понятие «электронные данные», и его характеристики как источник доказательства в уголовном процессе Социалистической Республике Вьетнам. Автор приходит к выводу, что «электронные данные» не только имеет характеристики как других традиционных доказательств, но и другие свойственные характеристики. В статье рассматривается требования к изъятии и использовании электронных данных, которые предусмотрены в уголовно — процессуальном кодексе СРВ 2015 г.

Ключевые слова: доказательства, доказывание, электронные доказательства.

Abstract. This paper discusses about the concept of «Electronic data», which are the sources of evidences in Vietnamese criminal procedural law and its characteristics. The author concludes that «electronic data» not only has the characteristics of traditional evidences, but also has its own characteristics. The article deals with the requirements for with drawaling and use of electronic data, which are provided by the Vietnamese Criminal — Procedure Code 2015.

Keywords: concept of electronic data, evidences, proving.

Термин «электронные данные» (англ:: «Electronic data»; вьетнамск.: «dữ liệu điện tử»), хотя не является новацией в области уголовно-процессуального права, но имеет специфические характеристики. Электронные данные как доказательство возникают в расследовании ряда преступлений, особенно в сфере высоких технологий, где они играют ключевую роль.

В настоящее время в Социалистической Республике Вьетнам (далее — СРВ), высокотехнологичные преступления становятся все более распространенными. Это обусловлено тем, что, как правило, они имеют относительно низкую стоимость их подготовки к их совершению, но при этом — высокую эффективность, легко маскируются (например, в случаях т.н. «сетевых атак») и приносят высокий преступный доход. Кибер преступления распространены для получения противоправного доступа к документам, содержащим охраняемую законом тайну, а также для практически безграничного распространения информации экстремистского и террористического характера.

В последние годы электронные данные стали эффективно использоваться в расследовании преступлений в области высоких технологий, приобретая при этом доказательственное значение.

Тем не менее, Уголовно-процессуальным кодексом СРВ (далее — УПК СРВ) (в редакции 2003 г.) электронные данные, хранящиеся в персональных компьютерах, мобильных телефонах, USB-накопителях, картах памяти, оптических дисках, электронных почтовых ящиках, серверах и т.д. не признавались как вид доказательств. Соответственно отсутствовали и процессуальные правила, свя-

занные с собиранием, восстановлением, анализом и оценкой электронных данных. Совместым нормативным правовым актом Министерства общественной безопасности, Министерства обороны, Министерства юстиции, Министерства информации и связи, Верховной народной прокуратуры и Верховного Народного Суда 10 сентября 2012 г. № 10/2012/ TTLT-BCA-BQP-BTT&TT-VKSNDTC-TANDTC «Нормативные положения уголовного кодекса о некоторых преступлениях в области информационных технологий и телекоммуникаций» установлено, что «электроннымиданными является информация, содержащаяся в электронных средствах. Данные электромагнитных и цифровых носителях могут рассматриваться как доказательство»[1].

В УПК СРВ в редакциив 2015 г., принятом Парламентом СРВ, были внесены изменения, которыми «электронные данные» признаны источником доказательств. Так, ст. 87, установила следующий перечень источников доказательств:

а) вещественные доказательства;

б) заявления;

в) электронные данные;

г) заключение и показания эксперта и оценка иммущества;

д) протоколы следственных действии; судебных действий и исполнения судебных решений;

е) результаты реализации судебного поручения и документы международного сотрудничества;

ж) документы, и другие предметы .

УПК СРВ установил, что «электронные данные» являются источником доказательств, который имеет значение как и другие источники доказательств. Данное указание закона направлено на удовлетворения насущных потребностей следственной и судебной практики и осуществлено в полном соответствии с нормами международного права и законами СРВ, и оно основано на достижениях современной науки и технологий. УПКСРВ дает определение понятия «электронных данных» в ст. 87:

«1. Электронными данными являются символы, слова, числа, изображения, звуки или тому подобное,которые создаются, хранятся, передаются или принимаются посредством электронных устройств.

2. Электронные данные могут быть получены от электронных средств массовой информации, из компьютерных сетей, телекоммуникационных сетейи других электронных источников.

3. Доказательственная сила электронных данных должна быть определена на основе способа создания, хранения или передачи электронных данных; способа обеспечения и поддержания целостности электронных данных; способа определения создателя и других соответствующих факторов».

Существуют как новые источники доказательства, имеют свойства не только характеристикитрадиционных доказательств, но и присущие только электронным данным характеристики:

- они автоматизировано формируются в виде цифровых сигналов и существуют и хранятсяв зависимости свойств программного обеспечения устройства (поэтому объективно возникают определенные трудностиих своевременного обнаружения, изъятия и последующего хранения);
- эти данные могут быть непроизвольно удалены или модифицированы во времякопирования,пер едачихранения, вследствие различных причин: наличия вирусов в программном обеспечении, памяти, существованием команды самоуничтожения информации при попытке ее копирования, не санкционированного пользователем и т.д.[2]

Чтобы использовать электронным данные в качестве доказательств, необходимо, чтобы они обладали следующими свойствами:

- они должны характеризоваться объективностью. Это означает, что электронные данные реально, объективно существуют на определенном носителе и имеют ясное происхождение, а также не подвергались изменению при изъятии и хранении;
- электронные данные должны быть собраны в строгом соответствии с требованиями закона[3]. Это требование, изложенное в ст. 90 УПК СРВ, в равной степени относится как к основаниям и условиям собирания этого вида доказательств, так и к соответствующей процедуре и процессуального отражения ее хода и результатов;
- эти данные должны относиться к обстоятельствам, входящим в предмет доказывания по конкретному уголовному делу[4].

Кроме того, вследствие особенностей характеристик электронных данных, во время собирания

данного вида доказательств следственные органы, под угрозой недопустимости, должны соблюдать требования ст. 105 УПК СРВ, а именно:

«1. Электронные данные должны быть изъяты незамедлительно, полностью с правильным отражением процедуры и опечатаны сразу после изъяты. Опечатывание и вскрытие опечатанных носителей осуществляется в соответствии с законом.

В случаях невозможности изъятия средства хранения электронных данных, уполномоченные органы копируют электронные данные в электронных средствах и хранятся как обычные доказательства;

2. При изъятии, копировании электронных данных из электронных средств, компьютерных сетей, телекоммуникационных сетей или на линиях передачи, уполномоченным органам необходимо составить протокол и приобщить носитель электронных данных и протокол к материалам делах»[5].

Во время и после изъятияэлектронных данных и в процессе хранения электронных данных, уполномоченные органы должны обеспечить их изоляцию от воздействия внешних факторов. Поэтому при использовании электронных данных в дальнейшем процессе доказывания, необходимо указать условия хранения с тем, чтобы у суда не возникли сомнения в возможности искажения указанных данных после их изъятия.

Подводя итог, можно сказать, принятие электронных данных в качестве источника доказательств является существенным вкладом в обеспечении использования современных технологий в расследовании преступлений в сфере высоких технологий преступностью в СРВ.

Литература

1. Bộ luật tố tụng hình sự nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam số 19/2003/QH 11 ngày 26/11/2003.

2. Bộ luật tố tụng hình sự nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam số 101/2015/QH13 ngày 27/11/2015.

3. Tập thể tác giả, Giáo trình luật tố tụng hình sự Việt Nam, Đại học Luật Hà Nôi, Nhà xuất bản Công an nhân dân, năm 2008, tr.136.

4. Đinh Phan Quỳnh-Chứng cứ điện tử và các nguyên tắc thu thập trong Tố tụng hình sự- Học viện Cảnh sát nhân dân

5. Trần Văn Hòa — Tội phạm công nghệ cao gây khó khăn trong chuyển hóa chứng cứ- Việt Báo — 12/2012

---

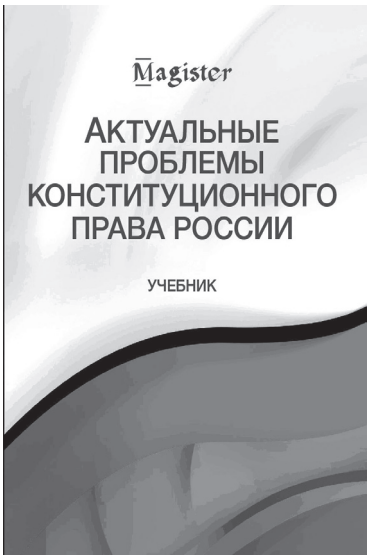
[1] Thông tư liên tịch của Bộ Công an, Bộ Quốc phòng, Bộ Tư pháp, Bộ Thông tin và truyền thông, VKSND Tối cao và TAND Tối caovề Hướng dẫn áp dụng quy định của Bộ luật Hình sự về một số tội phạm trong lĩnh vực công nghệ thông tin và viễn thông; 10/2012

[2] Quốc hội (2005), Luật Giao dịch điện tử, Hà Nội ; điều 15

[3] Đinh Phan Quỳnh -Chứng cứ điện tử và các nguyên tắc thu thập trong Tố tụng hình sự - Học viện Cảnh sát nhân dân

[4] TrầnVănHòa - Tội phạm công nghệ cao gây khó khăn trong chuyển hóa chứng cứ- Việt Báo – 12/2012

[5] Quốc hội (2015), Bộ luật tố tụng hình sự nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam số số 101/2015/QH13ngày 27/11/2015



Актуальные проблемы конституционного права России: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». Гриф НИИ образования и науки. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». (Серия «Magister»). / Под ред. Б.С. Эбзеева. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. 479 с.

Рассмотрены проблемные вопросы, относящиеся к предмету науки конституционного права. Цель учебника — раскрыть теоретическое содержание актуальных проблем основных разделов предмета, основы конституционного законодательства и правоприменительной практики по важнейшим проблемам государственного строительства в России.

Для студентов, магистрантов, адъюнктов и аспирантов юридических вузов.

УДК 316.442
ББК 65.9 (2Рос) -94

ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ ДОХОДОВ И БЕДНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ КАК УГРОЗА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

НИКОЛАЙ ПИМАНОВИЧ КУПРЕЩЕНКО,
доктор экономических наук, профессор,
профессор кафедры экономики и бухгалтерского учета
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: kuper52@mail.ru;
ЕЛЕНА АЛЕКСЕЕВНА ФЕДОТОВА,
кандидат экономических наук,
доцент кафедры экономики и бухгалтерского учета
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: elena.fedotova.25@inbox.ru

Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством (экономическая безопасность)

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Статья посвящена анализу и оценке современного состояния индикаторов обеспечения экономической безопасности в социальной сфере России: дифференциации доходов и бедности населения.

Ключевые слова: национальная безопасность, экономическая безопасность, угрозы экономической безопасности, качество жизни, дифференциация доходов, децильный коэффициент.

Abstract. Article is devoted to the analysis and assessment of the current state of indicators of ensuring an economic safety in the social sphere of Russia: differentiations of the income and poverty of the population.

Keywords: homeland security, economic safety, threats of an economic safety, quality of life, differentiation of the income, decile coefficient.

Обеспечение экономической безопасности — это условие стабильности, эффективной жизнедеятельности общества, независимости страны и достижения устойчивого экономического роста. Это объясняется тем, что экономика является основой развития личности, общества и государства в целом, следовательно, понятие экономической безопасности будет неполным без оценки жизнеспособности экономики, ее устойчивости под влиянием внешних и внутренних угроз.

Угрозы экономической безопасности на современном этапе возникают из-за структурных диспропорций в экономике, роста инфляции, нехватки инвестиционных ресурсов, неравномерного экономического развития регионов, ослабления национальной валюты, сокращения объемов национального производства, чрезмерного фискального давления налоговой системы, криминализации экономических отношений. Наиболее острые угрозы экономической безопасности проявились в России в годы реформирования, когда проводимые рыночные преобразования привели к хронической запущенности и усугублению проблем в социальной сфере, а в последние годы обострились под воздействием мирового финансового кризиса, санкций Европейского союза.

В научной литературе и официальных документах предлагаются различные варианты набора экономических угроз и опасностей. Однако низкий уровень жизни населения, высокая степень диф-

ференциации его доходов и значительный уровень бедности единодушно называются в качестве значимых внутренних угроз экономической безопасности России в социальной сфере.

Существует определенный набор критических параметров, определяющих экономическую безопасность государства, нарушение которых приводит к утрате его самостоятельности, и в результате государство может перестать существовать как таковое. Социальная стабильность является одной из основных критериальных оценок экономической безопасности страны, показателем способности государства (властных структур) предотвращать возникновение и своевременно разрешать появившиеся конфликты между субъектами социальных отношений, создавать надежный механизм реализации и защиты своих интересов.

Как отмечается в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», мерами противодействия угрозам национальной безопасности в социальной сфере в области повышения качества жизни российских граждан являются содействие росту благосостояния граждан, снижению дифференциации населения по уровню доходов, сокращению бедности, в том числе путем развития пенсионной системы, социальной поддержки тдельных категорий граждан, совершенствования системы социального, обслуживания[1].

Основными индикаторами, оценивающими уровень экономической безопасности в социальной сфере России, являются:

- отношение доходов 10% наиболее обеспеченного к доходам 10% наименее обеспеченного населения (децильный коэффициент).
- доля во всем населении лиц с денежными доходами ниже прожиточного минимума (% от населения страны);

Весьма существенную угрозу социальной стабильности и экономической безопасности России представляет резкое усиление дифференциации в доходах различных групп населения. Степень социального расслоения общества характеризует индикатор экономической безопасности, так называемый децильный коэффициент, который рассчитывается как отношение совокупного дохода 10% самых богатых граждан к 10% совокупного дохода самых бедных граждан. Если это соотношение превышает 10 раз, то общество вступает в зону социальной напряженности и беспорядков. В Европе нормальным считается отношение 6:1—8:1, в США 10:1—12:1. В России в среднем по официальным данным 10% наиболее обеспеченных граждан в 16,8 раза богаче 10% самых бедных. В реальности показатель больше, так как официальные данные не учитывают скрытых доходов, незаконной прибыли, коррупционный фактор (по расчетам Института социально-экономических проблем народонаселения РАН–30:1). В то время как в 1991 г. он составлял 4,5:1 (см. рис. 1)[2], а по данным Московского отделения Росстата в Москве в 2014 г. он равен 50:1.

Столь глубокого социального расслоения населения не знала ни одна из современных стран мира.

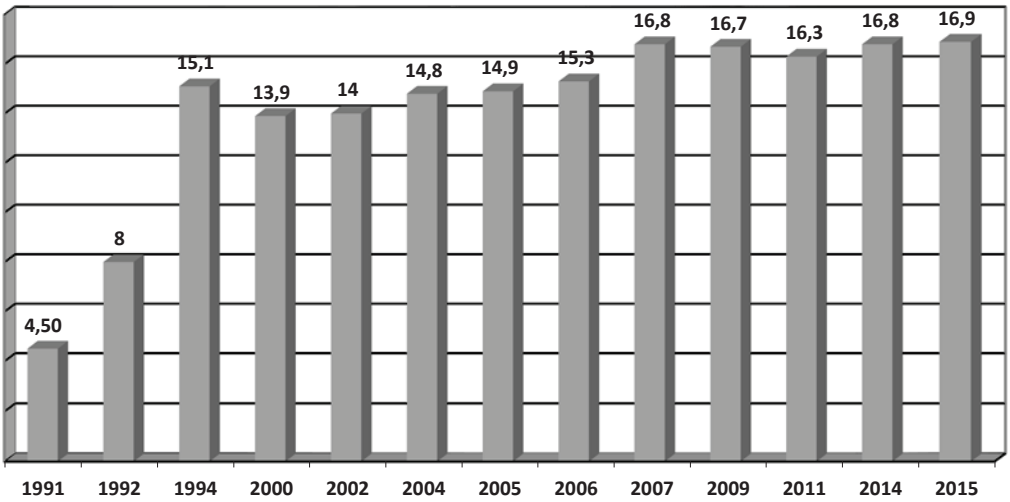


Рис. 1. Динамика децильного коэффициента в России с 1991 по 2015 гг.

Положение усугубляется еще тем, что наряду с подушевой дифференциацией произошло не менее глубокое социальное расслоение экономического пространства России. Разрыв между наиболее и наименее экономически обеспеченными регионами страны по показателю подушевого регионального продукта составляет 60-кратную величину, по объему инвестиций на душу населения —150 раз, по уровню потребления — 30, по уровню безработицы — 49 раз и т.д. Если сравнить эти данные с аналогичными показателями отдельных стран Европейского союза, то там они в 10 и более раз ниже. По-видимому, объединенные европейские страны имеют большую степень целостности и единства, чем отдельные регионы в границах единой России.

Мировая практика подтверждает, что опасность социальных конфликтов сводится к минимуму, если доля населения, живущего, ниже прожиточного минимума, составляет 8%, а разрыв между доходами богатых и бедных не превышает 10 раз. Превышение этих пороговых значений данного социального индикатора экономической безопасности ведет к люмпенизации населения и антагонизации социальной структуры общества.

Ситуация осложняется тем, что и в последние годы уровень бедности сохранялся высоким, а для некоторых слоев населения проблема жизнеобеспечения обострилась и на фоне сегодняшнего кризиса и санкций ЕС стала еще более актуальной.

Следующий индикатор экономической безопасности в социальной сфере определяет уровень бедности населения. Бедными в России считаются лица, имеющие душевые доходы ниже законодательно установленного прожиточного минимума. Бедность особенно характерна для занятых в бюджетном секторе экономики, в сельской местности и в малых городах, для больших семей и семей с неполным составом. Бедность означает не просто низкий уровень текущего потребления, но и низкое качество жизни вообще, обусловленное и низкой имущественной, прежде всего жилищной, обеспеченностью людей.

При этом на уровень бедности влияют не только объективные факторы, но и такие причины, как личностные характеристики значительной части населения, как плохое здоровье, недостаточное образование и вытекающая из этого низкая конкурентоспособность на рынке труда, низкое качество семейной жизни, социальные патологии и т.д. Также низки доходы и части людей с высоким уровнем личностного развития, что часто является результатом низкого качества среды их жизнедеятельности, не позволяющей реализовать их потенциал. В такую социальную среду попали и многие люди, ранее имевшие высокие доходы, в настоящее время испытывающие материальные лишения. В таком положении оказались миллионы людей. Доля и численность бедных в целом по стране остается высокой. Одним из факторов увеличения бедности является снижение доходов населения. Среднемесячная заработная плата в России в номинальном выражении в январе 2016 г. составила 32 122 руб. или 27,5 тыс. руб. после вычета подоходного налога. По сравнению с январем предыдущего года в реальном выражении она уменьшилась на 6,1%. При этом около 70% работников получают меньше средней зарплаты[3].Средний доход (то есть зарплаты, пенсии и т.д.) минус обязательные платежи с поправкой на инфляцию) россиян в январе 2016 г. составил 21 365 руб.[4]. Тем не менее, нужно понимать, что средний доход примерно в полтора раза выше медианного дохода(то есть ниже которого имеет доход 1\2 людей, и выше которого доход у другой 1\2 людей). Таким образом, доход половины населения меньше примерно 14 тыс. руб. Это включает в себя тех, чей доход значительно ниже. В среднем эта более бедная половина населения имеет доход около 11,5 тысяч рублей. Следовательно, можно сделать вывод, что доходы 30—35% взрослого населения ниже прожиточного минимума. Это резко отличается от заявлений правительства о 13—15% населения (20—22 млн человек), находящихся за чертой бедности в России. Если учитывать, что у большого числа людей есть несовершеннолетние дети, прожиточный минимум которых немногим уступает прожиточному минимуму взрослых, получается, что примерно 50% населения Российской Федерации (70—75 млн человек) живет за чертой бедности.

При этом прожиточный минимум для *трудоспособного* населения в целом по России — 10 187 руб., что является уменьшением (по решению правительства) по сравнению с 2015 г., когда за II квартал

Таблица 1

Величина прожиточного минимума за II квартал 2015 г., январь 2016 г.

Период, за который исчислена величина прожиточного минимума по Российской Федерации	Величина прожиточного минимума, руб.		
	Трудоспособное население	Пенсионеры	Дети
II квартал 2015 г.	10 792	8 210	9 806
Январь 2016 г.	10187	7 781	9 197

года он был равен 10 792 руб. для трудоспособного населения. Он был снижен также и для детей с 9 806 руб. до 9 197 руб., и для пенсионеров с 8 210 до 7 781 руб.[5] (табл. 1).

Численность россиян с доходами ниже прожиточного минимума по официальным данным в 2015 г. достигла 23 млн человек, составив 15,8% населения, что стало первым существенным повышением уровня бедности за период после кризиса 1998—1999 годов. Для сравнения, в 2014 г. численность населения, проживающего за чертой бедности, была менее 20 млн человек. Одним из факторов увеличения бедности явилось сокращение реальной зарплаты.

По данным Росстата, в октябре 2015 г. реальная зарплата среднего россиянина сократилась на 10,9%. Такими темпами реальные зарплаты не сокращались в течение 16 лет. Минэкономразвития в своем макроэкономическом прогнозе на 2016—2018 гг. сообщило, что из-за высокой инфляции и не поспевающей за ней индексации пенсий и зарплат бюджетников, доходы россиян останутся ниже уровня 2014 г. и в 2018 г.[6].

Сохраняются случаи задолженностей по заработной плате. Так на 1 февраля 2016 г., по сведениям организаций (не относящихся к субъектам малого предпринимательства), суммарная задолженность по заработной плате составила 4 332 млн руб. и по сравнению с 1 января 2016 г. увеличилась на 760 млн руб. (на 21,3%)[7].

Как следствие, в 2015 г. покупательная способность населения упала на 25—35%[8]. По данным опроса «Левада-центра», 58% россиян вынуждены экономить на питании и повседневных расходах, 57% опрошенных экономят на приобретении товаров длительного пользования.

По оценке «ВТБ Капитал», в этом году россияне расходуют 50—55% семейного бюджета на покупку продуктов, что также является одним из факторов, определяющих бедность.

Доля «бедных» семей, которым не хватает даже на еду, и тем, кому достаточно средств на еду, но покупка одежды затруднительна, за год выросла с 22% до 39%. Таковы результаты опроса ВЦИОМа, проведенного 12—13 декабря 2015 г. Участники исследования, проведенного 11—12 июля 2015 г., к разряду бедных отнесли бы семьи, в которых на одного человека приходится 11 тыс. руб. в месяц. По словам опрошенных, минимальная сумма, необходимая им самим для того, чтобы сводить концы с концами, составляет 22,7 тыс. руб. на человека. По опросу «Левада-центра» 75% россиян, по их собственному признанию, могут купить только еду и одежду. Еще 23% некоторые дорогие вещи, такие как телевизор или холодильник, но не могут купить автомобиль. Его могут купить лишь 4%. 60% населения считают, что товары и услуги в 2015 году подорожали в среднем на 15—50%. По мнению еще 20% людей цены выросли на 50—100%[9].

10 марта 2016 г. правительство Российской Федерации своим постановлением сократило средний прожиточный минимум (для всех категорий), установив его на четвертый квартал 2015 г. в размере 9 452 руб. Он уменьшился на 221 руб. по сравнению с третьим кварталом (9 673 руб.)[10].

Многие независимые эксперты-экономисты, полагают, что занижение МРОТ в России — это сознательная политика правительства через затор-

маживание роста заработной платы, а официально установленный прожиточный минимум искусственно занижен в 2—2,5 раза, по сравнению с реальным (минимальной потребительской корзиной товаров и услуг). С 1 января 2013 г. правительство РФ изменило принцип формирования потребительской корзины. Теперь в ней учитывается только стоимость продуктов питания, а стоимость непродовольственных товаров и услуг берется как 50% от стоимости продуктовой корзины, а не с помощью подробного списка как было до этого[11]. По мнению экспертов, это позволяет, за счет «статистических манипуляций», искусственно сдерживать официально установленный прожиточный минимум. Таким образом «государство пытается сократить социальную нагрузку на бюджет» — считают эксперты.

Необходимо актуализировать методику расчета прожиточного минимума, также являющегося ключевым показателем при определении уровня бедности. Почему бедность мы по-прежнему считаем на уровне нищеты, по прожиточному минимуму, если экономическая мощь России выросла: уже в 2007 г. по уровню ВВП мы достигли уровня 1991 г.

Политика правительства по снижению масштабов бедности может служить хорошей иллюстрацией недооценки, и даже непонимания этой проблемы. Определяя уровень бедности на основе прожиточного минимума, правительство связывает снижение масштабов бедности только с повышением МРОТ, зарплаты бюджетникам, пенсий и других пособий, выделяя для этого дополнительные средства, полагая, что эти средства в основном попадают к бедным. Но, как показывает детальный анализ на уровне различных доходных групп населения, даже достаточно радикальные предложения по повышению МРОТ и пенсий не могут привести к заметным сдвигам по снижению бедности и избыточного неравенства.

Измерение уровня бедности на основе прожиточного уровня не является достаточно объективным, так как этот уровень определяется на основе субъективных оценок и в современных условиях уже не отражает реальной ситуации с бедностью.

Важнейшей функцией государства в нынешних условиях экономического спада и санкций становится обеспечение четкой согласованности приоритетов и тактики экономических преобразований с приоритетами и темпами проведения социальных реформ.

Стала очевидной невозможность проведения нового этапа реформ за счет основной массы населения, особенно средних слоев, в частности, взвинчивания цен на жилищно-коммунальные услуги, при сложившемся уровне бедности населения, осуществление реформы накопительной пенсионной системы и системы социального обеспечения. Углубление реформы за счет дальнейшего наступления на жизненный уровень народа грозит нарастанием бездомности и нищеты, гражданским неповиновением.

Интересы возрождения и обеспечения экономической безопасности России требуют объективного и всестороннего мониторинга социального положения населения в целом и отдельных его составных частей с использованием параметров (пороговых значений), индикаторов экономической безопасности.

Проведенный анализ и оценка современного состояния индикаторов: дифференциации доходов и бедности населения позволяет сделать неутешительный вывод, что современное состояние социальной сферы России имеет серьезные риски и угрозы с точки зрения обеспечения экономической безопасности.

---

1 Стратегия национальной безопасности Российской Федерации», утверждена Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683.

2 *Федотова Е.А.* Бедность как одна из угроз экономической безопасности России в социальной сфере. //Вестник Академии экономической безопасности МВД России, 2009, № 7. М.: АЭБ МВД России.

3 http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/sr-zpl3.xls

4 http//www.Gaap. ru/news/149468/

5 http://www.vedomosti.ru/ economics/news/

6 http//www.rbc.ru/economics/19/11/2015/

7 http://www.gks.ru/free/B04_03/

8 http//www.newsru.com/finance/

9 http//www.levada.ru.

10 Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2016 г. № 178 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за IV квартал 2015 г.».

11 Федеральный закон № 227-ФЗ «О потребительской корзине в целом по РФ». Проверено 11 ноября 2015 г.

УДК 355
ББК 65

МЕТОДЫ МАТЕМАТИЧЕСКОГО И СТАТИСТИЧЕСКОГО АНАЛИЗА — КАК СОСТАВЛЯЮЩИЕ МЕХАНИЗМА МИНИМИЗАЦИИ УГРОЗ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ДЕЙСТВИЯ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

ВЛАДИМИР ВЛАДИМИРОВИЧ ПАДАЛКА,
адъюнкт кафедры организации финансово-экономического и тылового обеспечения
Академии управления МВД России
E-mail: vovafartuna@mail.ru
Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством
Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор ***В.Ф. Гапоненко***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются угрозы экономической безопасности Российской Федерации, как части Евразийского экономического союза в современных геополитических и геоэкономических реалиях. Для выявления зависимости некоторых социально-экономических показателей России от количественных негативных последствий реализации угроз экономической безопасности предложен один из методов математического анализа — регрессионный анализ.

Ключевые слова: Евразийский экономический союз, интеграционный процесс, угрозы экономической безопасности, математический анализ, статистический анализ, однородность данных.

Abstract. The article deals with the threat of economic security of the Russian Federation as part of the Eurasian Economic Union in the contemporary geopolitical and geo-economic realities. The author offers a statistical analysis method countable (quantitative) negative consequences from the sale of Russia's economic security threats uniformity. Regression analysis — a method of mathematical analysis to identify the dependence of some socio-economic indicators in Russia by quantity of negative impacts of threats to economic security of the state is proposed.

Keywords: Eurasian Economic Union, the integration process, the economic security threats, mathematical analysis, statistical analysis, data homogeneity.

Евразийский экономический союз — это последний на сегодняшний день исторический этап интеграционного процесса между странами постсоветского пространства, продиктованный современными геополитическими и экономическими реалиями[1].

Такое объединение не является, да и не могло быть одномоментным. В своем развитии объединение стран, когда-то входивших в состав СССР, прошло несколько исторических этапов[2].

С политической и экономической точки зрения функционирование ЕАЭС проходит в условиях противостояния России и Запада. В настоящее время в отношении России рядом государств Евросоюза, под политическим и экономическим давлением США введены экономические санкции, которые негативным образом влияют на экономическую безопасность России. Данные обстоятельства, способствуют объединению стран постсо-

ветского пространства в экономико-политические союзы[3].

При всех положительных аспектах вышеуказанного объединения, взаимодействие в рамках Союза может повлечь за собой и возможные угрозы национальной безопасности России и самого ЕАЭС в целом[4].

С нашей точки зрения, в контексте рассмотрения нашего государства, как части Евразийского экономического союза, угрозы национальной и экономической безопасности России можно разделить на две группы: внутренние и внешние[5].

Касаясь возможных негативных последствий от реализации выявленных угроз отметим, что такие последствия могут быть выражены как в конкретном количественном значении, так и не иметь его. Поэтому не всегда исследователь имеет возможность использовать методы математического анализа для установления взаимосвязи между различными показателями последствий от действия экономических угроз и показателями, характеризующими состояние экономической безопасности государства.

То есть, выстраивая модель возможных негативных последствий от реализации угроз экономической безопасности России в условиях действия ЕАЭС их можно разделить на две группы: количественные показатели и качественные показатели.

Для оценки качественных последствия от реализации угроз экономической безопасности Российской Федерации в условиях действия Союза целесообразно использовать метод аналогий с другими государствами или временными периодами в данной стране, метод экспертных оценок (прямых или с применением бальных оценок), нормативный метод и др.

Используя количественные показатели от последствий реализации угроз экономической безопасности возможно с помощью методов математического и статистического анализа устанавливать взаимосвязь между уже реализованными угрозами экономического характера и конкретными социально-экономическими показателями государства с одной стороны, спрогнозировать возможные негативные последствия для экономической безопасности России при взаимодействии в рамках ЕАЭС, с другой.

В качестве примера возьмем для последующего математического анализа одну из возможных угроз экономической безопасности России в процессе интеграции в рамках Евразийского экономического союза, а именно процесс миграции иностранных граждан из стран ЕАЭС в Российскую Федерацию. Такая угроза экономической безопасности России вполне реальна, учитывая, что уровень жизни населения в странах ЕАЭС по сравнению с жителями России находится на более низком уровне. Данный аспект, вероятно, может привести к росту безработицы в России в результате вытеснения с рынка труда российских граждан за счет более дешевой рабочей силы.

Напомним, что ЕАЭС функционирует чуть больше года, такой незначительный временной период не целесообразно брать за основу при проведении регрессионного анализа, так как положительные и отрицательные аспекты данного процесса проявят себя позже.

Учитывая, что Евразийский экономический союз является последовательным этапом интеграции России на постсоветском пространстве, за основу возьмем данные официальной статистики по странам СНГ. Нас интересуют, прежде всего, те процессы, которые влияют на состояние системы экономической безопасности России, а экономическая безопасность неразрывно связана с социальными показателями государства.

На основе статистического анализа установим взаимосвязь и влияние процесса миграции иностранных граждан из стран ЕАЭС в Россию на количество безработных граждан от экономически активного населения в РФ.

Для статистического анализа возьмем за основу временной период с 2004 по 2014 год, при этом будем использовать официальные данные Государственной статистики РФ, ГИАЦ МВД РФ и Портал правовой статистики Генеральной Прокуратуры РФ[6,7,8].

В качестве независимой переменной X будем учитывать данные о количестве иностранных граждан, прибывших из стран входящих в состав ЕАЭС в Российскую Федерацию.

В качестве зависимой переменной Y будем учитывать данные о количестве безработных граждан от экономически активного населения в Российской Федерации.

Таблица 1

Года	**Количество прибывших иностранных граждан из стран ЕАЭС в РФ (тыс.)-(X)**	**Количество безработных граждан от экономически активного населения в РФ** (тыс.)-(Y)
2004	58 368	5 666 000
2005	81 915	5 242 000
2006	72 843	5 250 000
2007	101 770	4 519 000
2008	105 059	4 697 000
2009	103 365	6 284 000
2010	73 547	5 544 000
2011	120 965	4 922 000
2012	133 645	4 131 000
2013	140 455	4 137 000
2014	152 028	3 889 000

Рис. 1. График зависимости Y от временного ряда

С целью установления достоверности влияния независимой переменной X на зависимые переменные Y при последующем построении регрессионной модели, проверим представленные данные на однородность.

Для этого сначала построим график зависимости Y от временного ряда (рис. 1):

Если посмотреть на график, то можно увидеть, что в период с 2008 года по 2009 год было резкое увеличение количества безработных граждан от экономически активного населения в Российской Федерации, а с 2009 года по 2014 год продолжилась положительная динамика уменьшения количества безработных.

Предположим, что увеличение количества безработных граждан от экономически активного населения в России в период с 2008 года по 2009 год было связано с мировым экономическим кризисом, который негативно сказывался на макроэкономических показателях Российской Федерации.

Выдвинем гипотезу, что анализируемые данные, а именно количество безработных граждан от экономически активного населения в Российской Федерации, неоднородны.

Общая модель (зависимость Y от X)						
ВЫВОД ИТОГОВ						
Регрессионная статистика						
Множественный R	0,759954207					
R-квадрат	0,577530397					
Нормированный R-квадрат	0,53058933					
Стандартная ошибка	509296,7879					
Наблюдения	11					
Дисперсионный анализ						
	df	*SS*	*MS*	*F*	*Значимость F*	
Регрессия	1	3,19127E+12	3,19127E+12	12,30330784	0,006643565	
Остаток	9	2,33445E+12	2,59383E+11			
Итого	10	5,52572E+12				
	Коэффициенты	Стандартная ошибка	t-статистика	P-Значение	Нижние 95%	Верхние 95%
Y-пересечение	6863480,656	570941,1452	12,02134531	7,58419E-07	5571922,058	8155039,255
Переменная X	-18,54722824	5,287715387	-3,507607139	0,006643565	-30,50887145	-6,585585028

Модель 1-ого периода, с 2004 по 2008 гг. (зависимость Y от X)						
ВЫВОД ИТОГОВ						
Регрессионная статистика						
Множественный R	0,968208864					
R-квадрат	0,937428404					
Нормированный R-квадрат	0,916571205					
Стандартная ошибка	133915,3771					
Наблюдения	5					
Дисперсионный анализ						
	df	SS	MS	F	Значимость F	
Регрессия	1	8,06015E+11	8,06015E+11	44,94507685	0,006771908	
Остаток	3	53799984679	17933328226			
Итого	4	8,59815E+11				
	Коэффициенты	Стандартная ошибка	t-статистика	P-Значение	Нижние 95%	Верхние 95%
Y-пересечение	6993154,569	292346,115	23,92080555	0,00016011	6062778,756	7923530,383
Переменная X	-22,84000154	3,406866103	-6,704108953	0,006771908	-33,68216998	-11,9978331

Модель 2-ого периода, с 2009 по 2014 гг. (зависимость Y от X)						
ВЫВОД ИТОГОВ						
Регрессионная статистика						
Множественный R	0,822686397					
R-квадрат	0,676812908					
Нормированный R-квадрат	0,596016135					
Стандартная ошибка	602029,6387					
Наблюдения	6					
Дисперсионный анализ						
	df	*SS*	*MS*	*F*	*Значимость F*	
Регрессия	1	3,03606E+12	3,03606E+12	8,376731932	0,044372791	
Остаток	4	1,44976E+12	3,6244E+11			
Итого	5	4,48582E+12				
	Коэффициенты	*Стандартная ошибка*	*t-статистика*	*P-Значение*	*Нижние 95%*	*Верхние 95%*
Y-пересечение	8116275,115	1165851,128	6,961673681	0,002237685	4879353,457	11353196,77
Переменная X 1	-27,33496411	9,444548458	-2,894258443	0,044372791	-53,55723444	-1,112693775

Чтобы подтвердить или опровергнуть выдвинутую гипотезу, разобьем данные на 2 периода, до и после снижения, т.е. с 2004 по 2008 год и с 2009 по 2014 год. Составим три регрессионных модели: общую модель, модель 1-й части данных, модель 2-й части данных (рис. 2).

Для установления однородности или неоднородности используемых данных необходимо установить F расчетное и F критическое.

F расчетное находится по формуле Грегори Чоу:

F расч. = ((ESS-ESS1-ESS2)/ЧСС1)/((ESS1+ESS2)/ЧСС2), где ESS, ESS1, ESS2 — дисперсии остатков общей, 1-й и 2-й моделей, ЧСС1 = (число независимых переменных +1), ЧСС2 = (число наблюдений — 2*ЧСС1).

Дисперсия остатков общей модели (ESS) составляет: 2334448963283,43

Дисперсия остатков модели 1-го периода (ESS1) составляет: 53799984678,7707

Дисперсия остатков модели 2-го периода (ESS2) составляет: 1449758743369,84

Учитывая, что для проведения статистического анализа мы взяли одну независимую переменную (X), значит ЧСС1=1+1=2

Принимая во внимание количество наблюдений — 11, рассчитаем ЧСС2=11-2*2=7

Подставим значения ESS, ESS1, ESS2, ЧСС1, ЧСС2 в формулу Грегори Чоу и получим: F расчетное = ((2334448963283,43–53799984678,7707–1449758743369,84) / 2) / ((53799984678,7707+1449758743369,84) / 7) = 1,934155127

Далее, нам необходимо найти F критическое, которое находится по функции «Статистическая» — F.ОБР.ПХ с параметрами (вероятность=0,05; ЧСС1; ЧСС2).

F критическое = F.ОБР.ПХ (0,05;2;7) = 4,737414

В результате получилось, что F расчетное = 1,934155127 меньше F критическое = 4,737414, то есть наша гипотеза не подтвердилась, анализируемые данные однородны.

Для установления влияния переменной X на переменную Y, т.е., как количество прибывших в РФ иностранных граждан из стран ЕАЭС влияет на количество безработных граждан от экономически активного населения в России, необходимо провести анализ общей модели парной регрессии (рис. 2).

Прежде всего, обратим внимание на то, что сама модель является значимой, так как, согласно, дисперсионного анализа — Значимость F меньше 0,05 и составляет 0,00664356502814965.

Влияние переменной X на переменную Y также представляется значимым, так как P-значение меньше 0,05 и составляет 0,006643565028.

Значение Y можно представить в виде формулы:

Y= 6863480,65627051 — 18,5472282413508 * X

Исходя из полученных данных видно, что между переменными X (количество иностранных граждан, прибывших из стран ЕАЭС в РФ) и Y (количество безработных граждан от экономически активного населения в РФ) существует обратная взаимосвязь. То есть с увеличением количества прибывших иностранных граждан в РФ из стран ЕАЭС количество безработных от экономически активного населения в России снижается.

Согласно регрессионного анализа, можно сделать вывод о том, что легальная миграция иностранных граждан из стран ЕАЭС в Россию оказывает позитивное воздействие на снижение уровня безработицы в РФ.

Акцентируем внимание на то, что за основу брались данные из официальных источников, которые учитывают только легальную миграцию из стран ЕАЭС.

Таким образом, автором предложены методы математического анализа данных, которые позволяют установить их однородность, то есть их пригодность к последующему математическому либо статистическому анализу.

Кроме того, предложен метод регрессионного анализа, позволяющий исследователю установить взаимосвязь между уже реализованными угрозами экономического характера и конкретными социально-экономическими показателями государства, прогнозировать возможные негативные последствия для экономической безопасности России в процессе интеграции в рамках Евразийского экономического союза.

Литература

1. *Гапоненко В.Ф., Падалка В.В.* Обеспечение экономической безопасности России в условиях действия Евразийского экономического союза // Механизм экономико-правового обеспечения национальной безопасности: опыт, проблемы, пер-

спективы: сборник научных статей по материалам VIII-й международной научно-практической конференции. –Краснодар: Изд-во ЮИМ, 2015.

2. *Гапоненко В.Ф., Падалка В.В.* Предпосылки развития ЕАЭС в контексте экономической безопасности России // Тенденции и перспективы развития Евразийского экономического союза в контексте опыта Европейской интеграции и глобальных вызовов: сборник научных статей по материалам международной научно-практической конференции. — М.: Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, 2015.

3. *Гапоненко В.Ф., Падалка В.В.* Нужна ли Евразийская полиция (Евразпол) для единого экономического пространства в рамках Евразийского экономического союза? // Вестник московского университета МВД России № 12 декабрь 2015 г.

4. *Падалка В.В.* Перспективы развития Евразийского экономического союза на основе анализа одной из угроз экономической безопасности в процессе интеграции в рамках СНГ // Экономика и предпринимательство № 8(2) август 2015 г.

5. *Падалка В.В.* Является ли «Исламское государство Ирака и Леванта» угрозой для России и Евразийского экономического союза? // Актуальные вопросы теории и практики организации ОРД ОВД №3. М.: Академия управления МВД России, 2015.

6. Федеральная служба государственной статистики, http://www.gks.ru.

7. ГИАЦ МВД России, https://mvd.ru.

8. Портал правовой статистики Генеральной Прокуратуры РФ, http://crimestat.ru.

References

1. *Gaponenko V.F., Padalka V.V.* Ensuring economic security of Russia in conditions of the Eurasian Economic Union // mechanism of economic and legal national security: experience, problems, prospects: collection of scientific articles on materials of VIII-th International Scientific and Practical Conference. -Krasnodar: Izd YUIM 2015.

2. *Gaponenko V.F., Padalka V.V.* Background of the EAEC in the context of economic safety of Russia // Trends and prospects of development of the Eurasian Economic Union in the context of the experience of European integration and global challenges: a collection of scientific articles on materials of the international scientific-practical conference. M .: Financial University under the Government of the Russian Federation, 2015.

3. *Gaponenko V.F., Padalka V.V.* Do I need a Eurasian Police (Evrazpol) for a single economic space within the Eurasian Economic Union? // Bulletin of Moscow University, Ministry of Internal Affairs of Russia № 12 December 2015.

4. *Padalka V.V.* Prospects of development of the Eurasian Economic Union on the basis of the analysis of one of the threats to economic security in the process of integration within the CIS // Economy and Entrepreneurship number 8 (2) August 2015.

5. *Padalka V.V.* Is the «Islamic State of Iraq and the Levant» threat to Russia and the Eurasian Economic Union? // Actual problems of the theory and practice of OSA ATS № 3. M .: Academy of Management MVD Russia, 2015.

6. The Federal State Statistics Service, http://www.gks.ru.

7. MIAC Russian Interior Ministry, https://mvd.ru.

8. Portal of legal statistics Prosecutor General's Office, http://crimestat.ru.

---

[1] *Падалка В.В.* Является ли «Исламское государство Ирака и Леванта» угрозой для России и Евразийского экономического союза? // Актуальные вопросы теории и практики организации ОРД ОВД №3. М.: Академия управления МВД России, 2015. С. 188.

[2] *Падалка В.В.* Перспективы развития Евразийского экономического союза на основе анализа одной из угроз экономической безопасности в процессе интеграции в рамках СНГ // Экономика и предпринимательство № 8(2) август 2015 г. С. 49, 50.

[3] *Гапоненко В.Ф., Падалка В.В.* Обеспечение экономической безопасности России в условиях действия Евразийского экономического союза // Механизм экономико-правового обеспечения национальной безопасности: опыт, проблемы, перспективы: сборник научных статей по материалам VIII-й международной научно-практической конференции. Краснодар: Изд-во ЮИМ, 2015. С. 86.

[4] *Гапоненко В.Ф., Падалка В.В.* Нужна ли Евразийская полиция (Евразпол) для единого экономического пространства в рамках Евразийского экономического союза? // Вестник московского университета МВД России № 12 декабрь 2015 г. С. 254.

[5] *Гапоненко В.Ф., Падалка В.В.* Предпосылки развития ЕАЭС в контексте экономической безопасности России // Тенденции и перспективы развития Евразийского экономического союза в контексте опыта Европейской интеграции и глобальных вызовов: сборник научных статей по материалам международной научно-практической конференции. М.: Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, 2015. С. 142.

[6] Федеральная служба государственной статистики, http://www.gks.ru.

[7] ГИАЦ МВД России, https://mvd.ru.

[8] Портал правовой статистики Генеральной Прокуратуры РФ, http://crimestat.ru.

УДК 338.001.36
ББК 65.9 (2Рос)-98

ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ИННОВАЦИОННОМ РАЗВИТИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЕЛЕНА АЛЕКСЕЕВНА ФЕДОТОВА,
кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и бухгалтерского учета
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
E-mail: elena.fedotova.25@inbox.ru;
РОМАН ЮРЬЕВИЧ ФЕДОТОВ,
аспирант Российского университета дружбы народов
E-mail: 5555817@gmail.com
Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством
(экономическая безопасность)

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Данная статья посвящена исследованию проблем инновационного развития Российской Федерации в системе экономической безопасности, включая обзор показателей и индикаторов результативности инновационной деятельности.

Ключевые слова: экономическая безопасность, инновационная деятельность, инновационная безопасность, патентная активность, показатель, индикатор, конкурентоспособность.

Abstract. This article is devoted to the study of problems of innovative development of the Russian Federation in the system iu's economic security, including a review of indices and indicators of innovation performance.

Keywords: economic safety, innovative activity, innovative safety patent activity, indicator, indicator, competitiveness.

В обеспечении экономической безопасности государства существенное значение имеет инновационное развитие как целенаправленная деятельность по созданию, освоению в производстве и продвижению на рынок продуктовых, технологических и организационно управленческих новшеств. Инновационная деятельность находится в центре инновационной политики государства и предприятия, поскольку выступает предпосылкой экономического роста, повышения уровня и качества жизни населения. Следовательно, от инновационной деятельности зависят состояние экономической безопасности страны в целом и темпы развития национальной экономики, конкурентоспособность отдельных отраслей и предприятий в частности.

Инновационная безопасность, являясь элементом экономической безопасности, содержит в себе следующие составляющие:

1. Повышение инновационной активности хозяйствующих субъектов.
2. Расширение финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.
3. Модернизацию производства.

В последние годы в целях повышения экономической безопасности страны курс нашей экономики направлен на ее модернизацию и дальнейшее инновационное развитие. Достижение требуемого уровня экономической безопасности в инновационной сфере, то есть интенсивности, и результативности инновационной деятельности предполагает наличие интегрированной системы взаимодействия представителей сильной фундаментальной и прикладной науки и бизнес-потребителей инноваций, наличие высококвалифицированных человеческих ресурсов, создание эффективного механизма государственного стимулирования инновационной ак-

тивности. При этом на фоне состояния инновационного сектора экономик развитых и развивающихся стран с высокотехнологичными производствами, которые занимают верхние строчки в рейтингах по уровню конкурентоспособности, попытки обеспечить экономике России условия для перехода к новому технологическому укладу наталкиваются на серьезные проблемы, а именно[1]:

- угасание российской фундаментальной науки;
- крайне низкую текущую технологическую интенсивность деятельности в секторах материального производства, низкую эффективность использования финансовых ресурсов и материально-технической базы при проведении НИОКР;
- дефицит высококвалифицированных научных кадров, специалистов в области инновационной инфраструктуры и ее эффективного функционирования;
- недостаточно эффективный финансово-хозяйственный механизм реализации государственной инновационной политики, особенно в части распределения финансовых ресурсов, контроля над их использованием;
- нежелание крупных компаний интегрировать передовые технологии, когда существующий механизм ценообразования в секторах их присутствия с высокой экономической концентрацией уже обеспечивает им сверхприбыльное функционирование;
- незнание с обеих сторон патентного права и отсутствие механизма (в том числе отлаженного документооборота) прохождения процедур формирования, присвоения и передачи прав на объекты интеллектуальной собственности[2].

Очевидно, что проводимая до сих пор государственная политика в области *инвестиций и (в) инноваций* имеет крайне низкую эффективность.

Несмотря на то, что разработанная Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года должна была способствовать развитию человеческого капитала, популяризации инноваций, расширению инновационной инфраструктуры, в том числе с использованием таких созданных государством экономических инструментов, как инновационный центр «Сколково», научно-внедренческие особые экономические зоны, институты развития ОАО «Роснано» и ОАО «Российская венчурная компания», результативность инновационной деятельности остается крайне низкой.

В соответствии с глобальным инновационным индексом, представляющим собой оценку деятельности стран в области инноваций на основе 79 показателей, Российская Федерация находится лишь в середине первой сотни стран по уровню инновационного развития[3] (табл. 1).

Ощутимое отставание Российской Федерации в рейтинге от ведущих стран мира подтверждается значениями следующих основных показателей

Таблица 1

Рейтинг стран согласно глобальному инновационному индексу, 2015 г.[4].

№ п/п	Страна	Значение индекса
1.	Швейцария	1,00
2.	Великобритания	0,99
3.	Швеция	0,99
4.	Нидерланды	0,98
5.	США	0,97
6.	Финляндия	0,96
7.	Сингапур	0,96
8.	Ирландия	0,95
9.	Люксембург	0,94
10.	Дания	0,94
…		
48.	Российская Федерация	0,66
…		

экономической безопасности в инновационной сфере[5].

Во-первых, необходимо отметить низкий уровень инновационной активности российских предприятий. В России доля предприятий и организаций, осуществляющих инновационную деятельность, составляет порядка 10,3—10,5%, причем эта доля в 5—8 раз меньше, чем в экономиках стран, претендующих и уже занявших определенное место на международном рынке инноваций. Доля инновационной продукции в общем объеме отгруженной предприятиями продукции (по сравнению с инновационно — активными экономиками) за последние годы не превышает 5,5%, что в 3,3—4 раза меньше значения аналогичного показателя в Германии, США, Японии и Южной Корее.

Во-вторых, инновационная индустрия в Российской Федерации характеризуется малым объемом средств, направляемых в сферу науки и техники, важным показателем при этом является размер расходов на науку и исследования в денежном выражении (рис. 1).

Важным фактором слабой интенсивности научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в Российской Федерации является низкий уровень финансирования со стороны предпринимательского сектора. По этому показателю наша страна также значительно уступает экономически и технологически развитым странам, что показано на рис. 2.

Имевшее место в период с 2000 года по 2015 год увеличение финансирования незначительно, с одной стороны, и явно недостаточно, с другой.

В-третьих, инновационная индустрия Российской Федерации, к сожалению, характеризуется малой численностью научных работников.

Так, удельный вес персонала, выполняющего исследования и разработки, в общем числе занятых в экономике, в целом по стране к 2014 году даже несколько снизился по сравнению с уровнем

Рис. 1. Расходы на НИОКР России в сравнении со странами

Рис. 2. Доля финансирование НИОКР субъектами предпринимательской деятельности в различных странах

2000 года. По этому показателю Российская Федерация также сильно отстает от экономически развитых зарубежных стран.

В-Четвертой характеристикой российской инновационной сферы является сравнительно низкий объем производства и реализации инновационной продукции. Этот показатель, в свою очередь, указывает на роль страны в мировой индустрии исследований, технологий и инноваций. Данные, представленные на рис. 3, увы, указывают, во-первых, на отставание Российской Федерации как в относительных (% от ВВП), так и в абсолютных показателях от мировых лидеров[6].

Удельный вес инновационной продукции в общем объеме отгруженной продукции в Российской Федерации за период с 2002 года по настоящее время несколько увеличился. Так в период с 2000 года по 2010 год процент инновационной продукции колебался в районе 4,5—6%. В период с 2011 года по 2013 год наблюдалось увеличение до 9%. В последние годы (2014—2015) наметился спад на примерно 1—2%[7]. В целом по стране уровень удельного веса инновационной продукции очень низкий в сопоставлении с зарубежными странами.

В-пятых, инновационная сфера Российской Федерации на современном этапе развития характеризуется очень низким уровнем удельного веса инновационной продукции в сопоставлении с экономически развитыми зарубежными странами.

Одним из важнейших индикаторов результативности инновационной деятельности является — патентная активность. В современных реалиях интеллектуальная собственность выступает важнейшим элементом конкурентной борьбы. В условиях необходимости замещения зарубежных технологий, значимость инновационного развития экономики страны существенно возрастает. Изобретательскую активность характеризует количество поданных заявок на патенты. За период с 2002 года по 2013 год наблюдается стабильный рост количества заявок на изобретения. Однако в 2014—2015 годах произошло снижение этого показателя примерно на 15% по сравнению с предыдущим годом[8]. Российская Федерация по данному показателю значительно отстает от лидирующих зарубежных стран. В частности, рассматриваемый показатель у Китая в восемнадцать раз выше российского[9].

Проблема низкого уровня защиты прав создателей интеллектуальной собственности имеет государственное значение. Президент России В.В. Путин в своем выступлении на первом заседании Совета по модернизации экономики и инновационному развитию отметил, что «абсолютное большинство прав на результаты интеллектуальной деятельности сегодня не закрепляются ни открытым способом — через патентование, ни закрытым — через ноу-хау, в режиме коммерческой тайны; все это негативно влияет на инвестиционную привлекательность предприятий, сдерживает развитие инновационных процессов в промышленности и способствует нелегальному уходу научно-технической продукции в другие страны»[10]. Низкий уровень патентования

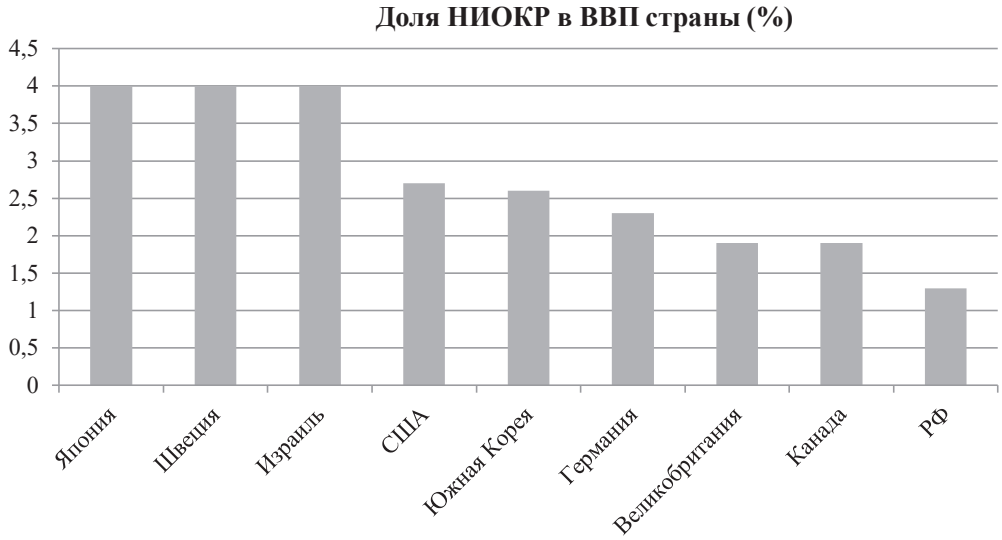


Рис. 3. Доля НИОКР в ВВП страны

разработок отечественными предприятиями объясняется наличием следующих проблем:

1. Административные барьеры:

- длительная процедура регистрации результатов интеллектуальной деятельности в сравнении со скоростью научно-технического прогресса и развития бизнеса;
- сложная процедура регистрации и подачи заявки на патент;
- высокие финансовые затраты на государственную регистрацию;
- сложности судебной защиты прав интеллектуальной собственности.

2. Юридическая и экономическая неграмотность разработчиков.

3. Следование предприятиями привычной стратегии «инвестиции — производство продукции на основе разработанной технологии» (интеллектуальная собственность как коммерческий продукт выпадает из этой цепочки).

4. Сложность в оценке стоимости интеллектуальной собственности.

5. Слабая заинтересованность бизнеса в данном процессе.

По агрегированному показателю «Индекс глобальной конкурентоспособности (ИГК, GCI)» экономики страны Россия занимает 53-е место — это второе место среди стран БРИКС (Китай на 28-м). Среди стран бывшего СССР Россию опережают Эстония (29-е место), Азербайджан (38), Литва (41) и Казахстан (50). В первой тройке после лидера Швейцарии следуют Сингапур и США, далее — Финляндия, Германия, Япония, Гонконг, Нидерланды и Великобритания.

ИГК присваивается ежегодно Всемирным экономическим форумом и рассчитывается из 114 показателей, которые объединены в 12 основных групп — факторы конкурентоспособности. Тридцать четыре показателя рассчитываются на основе открытых статистических данных (внешний долг, бюджетный дефицит, продолжительность жизни и другие из исследований ЮНЕСКО, МВФ, ВОЗ), а остальные — по оценкам специального опроса более 14 тысяч руководителей средних и крупных предприятий[11]. Все страны, участвующие в рейтинге, распределяются по стадиям развития экономики. Критерием распределения стран является показатель уровня ВВП на душу населения. Однако, для определения стадии развития стран с высокой зависимостью от минеральных ресурсов, в том числе и для России, применяется второй критерий, который измеряет степень зависимости развития страны от основных факторов. Данный критерий определяется по доле экспорта сырья в общей структуре экспорта (товаров и услуг) за последние пять лет. Страны, в которых доля экспорта сырьевых ресурсов в общем экспорте составляет 70% и более, относятся к 1-ой категории развития (стадия факторного развития)[12]. Наихудшие позиции России отмечаются также по индикаторам взаимодействия науки и бизнеса, численности ученых, политики в области торговли передовыми технологиями, причем по всем перечисленным индикаторам скорость снижения рейтинга по сравнению с 2008 г. максимальна.

Необходимо Нужно также отметить, что большая часть технологических инноваций связана с сырьевым комплексом Российской Федерации. Прежде всего, развивается инновационный сегмент топливно-сырьевой промышленности, включая добывающий и обрабатывающий сегменты. С некоторым отставанием развивается инновационный сегмент металлургии и производства транспортных средств и оборудования. Тем не менее, ощутимый рост расходов на инновации наблюдается только в сегменте топливно-сырьевой промышленности[13].

Обеспокоенность вызывает и структура расходов на инновационную деятельность. Так, в 2000 году более 80% расходов обеспечивалось собственными средствами организаций и лишь чуть больше 5% приходилось на иностранные инвестиции. В 2014 году, в свою очередь, только чуть больше 65% приходилось на собственные средства, но, к сожалению, сократились и иностранные инвестиции, составившие около 0,1%[14].

Другой характерной особенностью является то, что основные расходы (около половины) инновационного характера связаны, прежде всего, с приобретением машин и оборудования (55,2% — в 2012 году, 59,1% — в 2013 году и 47,2% — в 2014 году), т.е. с приобретением готовой продукции. В то время как исследования и разработки затрачено лишь около четвертой и даже пятой части всех инновационных расходов (20,4% — в 2012 и 2013 годах и около 25% — в 2014 году)[15].

Общая низкая технологическая интенсивность, в свою очередь, напрямую связана с уровнем инновационного развития экономики. При этом преимущественное факторное влияние совокупных внутренних затрат на научные исследования и разработки стран и числа их профессиональных исследователей (ученых) в расчете на душу населения или занятых в экономике за последние годы, как было выяснено, определили перемещения отдельных стран и их групп на мировой карте инновационного потенциала. Очевидно, что человеческий ресурс является критическим фактором инновационных возможностей.

В России с 1994 г. общая численность профессиональных исследователей сократилась почти на 30% к 2013 году. Сегодня в среднем на 1 тыс. занятых в экономике приходится 6 профессиональных ученых при внутренних затратах на науку и разработки в размере не более 235 долл. на душу населения по паритету покупательной способности в постоянных ценах. Например, в рейтинге стран по уровню научно-исследовательской активности Российская Федерация занимает только 15 место, а ее доля в общемировой научно-исследовательской индустрии чрезвычайно мала, что показано на рис. 4[16].

Инновационно — активные экономики встраиваются в цепочку от НИОКР до продаж готовой инновационной продукции и технологий на мировых рынках, ориентируясь на одно или несколько ключевых звеньев.

Механизм инвестирования в науку в таких странах построен на частно — государственном партнерстве с преобладанием частного интереса в этих вопросах. Доля частного бизнеса в общем объеме инвестиций в научные исследования и разработки составляет в США около 70%; в Японии — около 80%; в Германии — более 66%; во Франции — 51%. В России этот показатель равен 25%. Другая особенность — развитие института некоммерческих частных фондов содействия науке, особенно заметное в отдельных странах. Например, их доля в общем объеме инвестиций в науку в Дании составляет сегодня 3,2%; в США и Италии — 3%; в Великобритании — 5%[17].

В соответствии с Концепцией 2020[18] формирование инновационной экономики Российской Федерации предполагает превращение интеллекта, творческого потенциала человека в ведущий фактор экономического роста и национальной конкурентоспособности. Источником доходов наряду с традиционной рентой от использования природных ресурсов становится производство новых идей, технологий и социальных инноваций.

Таким образом Российская инновационная безопасность характеризуется значительными проблемами, которые препятствуют ее инновационному развитию. К таким проблемам относятся:

- низкий уровень инновационной активности российских предприятий;

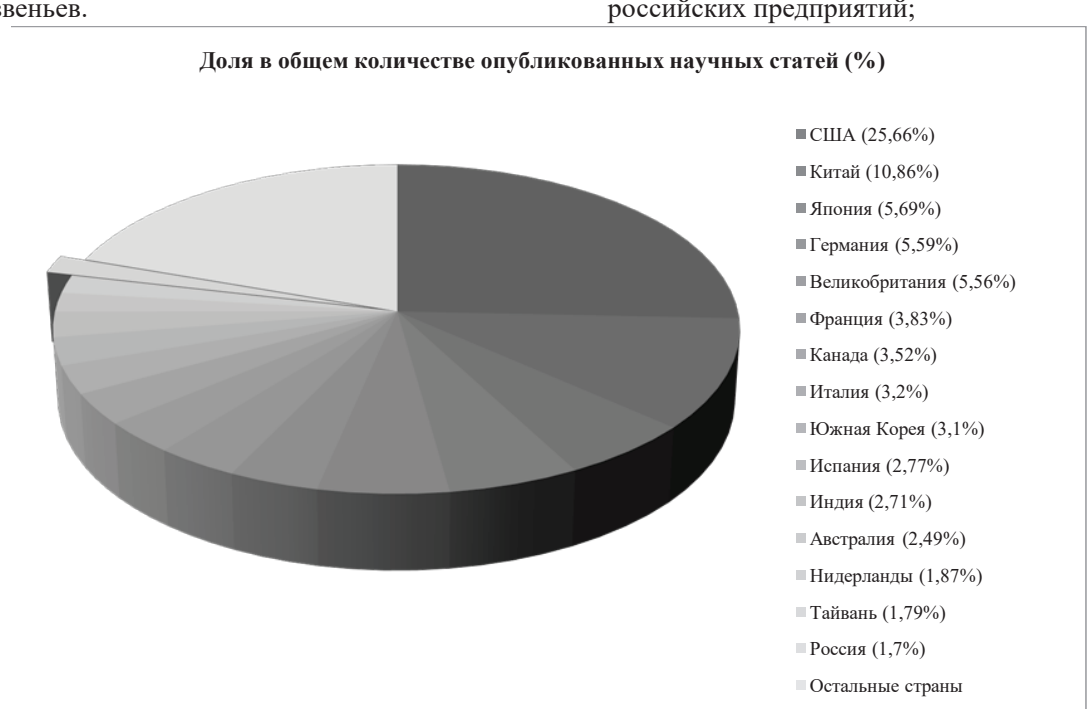


Рис. 4. Доля стран в общем количестве статей, опубликованных в ведущих рецензируемых журналах

- малый объем средств, направляемых в сферу науки и техники;
- малая численность научных работников;
- низкий объем производства и реализации инновационной продукции;
- низкий уровень удельного веса инновационной продукции в сопоставлении с экономически развитыми зарубежными странами;
- большая часть технологических инноваций связана с сырьевым комплексом;
- в структуре расходов предприятий на инновационную деятельность преобладают собственные средства и почти отсутствуют иностранные инвестиции;
- основные расходы (около половины) инновационного характера связаны, прежде всего, с приобретением машин и оборудования, т.е. с приобретением готовой продукции;
- неравномерное распределение инновационной активности по субъектам Российской Федерации.

На решение этих и других проблем инновационной активности российской экономики необходима дальнейшая модернизация инновационной стратегии.

Среди основных проблем интересов обеспечения национальной экономической безопасности Российской Федерации в инновационной сфере можно выделить отметить следующие:

- возрождение развития науки, воссоздание научных школ в области фундаментальных наук;
- сохранение достигнутого уровня развития и развитие промышленности с целью обеспечения военной безопасности страны;
- создание и развитие материально-технической базы для инноваций;
- сохранение кадровой основы научного потенциала, развитие кадров для инновационной сферы, недопущения «утечки мозгов» за границу;
- формирование и использование соответствующего современного механизма финансирования инновационной деятельности на основе частно-государственного партнерства;
- обеспечение качественно нового уровня включения российской науки, техники, технологий в мировой научно-технический процесс в интересах наращивания инновационного потенциала страны;
- восстановление и поддержание научных и технических связей со странами Азиатско-Тихоокеанского региона, Содружества Независимых государств, в рамках евразийской интеграции и создания различных экономических союзов.

Проведенный анализ и, оценка современного состояния показателей и индикаторов результативности инновационной деятельности позволяет сделать неутешительный вывод, что современное состояние инновационной сферы России имеет серьезные риски и угрозы с точки зрения обеспечения экономической безопасности.

---

[1] Инновационное развитие — основа модернизации экономики России: национальный доклад. М.: ИМЭМО РАН, ГУ-ВШЭ. 2012.

[2] *Муракаев И.М. Бочкарев К.М.* Обеспечение координации инновационно-технологического развития ракетно-космической промышленности со стороны государства как фактор экономического прогресса российской экономики.

[3] См.: The global innovation index. URL: www.globalinnovationindex.org/content/page/data-analysis/

[4] The global innovation index [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.globalinnovationindex.org/content/page/data-analysis/

[5] См.: *Гебель Л.В.* Анализ показателей инновационной деятельности Российской Федерации // Экономика и социум. 2015. № 5(18). – URL: http://www.iupr.ru/domains_data/files/zurnal_18/Gebel%20L.V.pdf

[6] См.: *Никонова Я.И.* Инновационное развитие России: ретроспективный анализ и современное состояние // Вестник Томского государственного университета. 2013. № 377. С. 129.

[7] См.: Статистика инноваций в России на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики России. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/nauka/ind_2020/pril4.pdf

[8] См.: Регионы России. Социально-экономические показатели за 2002—2015 годы. на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики России. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156

[9] См.: World intellectual property indicators, 2014. URL: www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_941_2014.pdf

[10] Стенографический отчет о заседании Совета по модернизации экономики и инновационному развитию, 24 октября 2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.i-russia.ru/sessions/reports/1457.html.

[11] Источник: The Global Competitiveness Report 2014—2015.

[12] http://www.vigorconsult.ru/resources/global-competitiveness/

[13] См.: Статистика инноваций в России на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики России. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/nauka/ind_2020/pril4.pdf

[14] См.: Там же.

[15] См.: Статистика инноваций в России на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики России. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/nauka/ind_2020/pril4.pdf

[16] См.: Рейтинг стран мира по уровню научно-исследовательской активности за 2014 год // Электронный ресурс. – URL: http://gtmarket.ru/ratings/scientific-and-technical-activity/info (Дата обращения: 12.02.2016).

[17] Technology and Innovation Report 2012 -Innovation, Technology and South-South Collaboration (UNCTAD). URL: http://unctad.org/en/pages/ publications

[18] Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

УДК 33
ББК 65

РОЛЬ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПЛАТЕЖНОЙ СИСТЕМЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА И НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

РУСЛАН НАСИМОВИЧ ШАНГАРАЕВ,
кандидат экономических наук,
научный сотрудник Дипломатической академии Министерства иностранных дел Российской Федерации
E-mail: iamp.cwe@dipacademy.ru;
ЕЛЕНА ВИКТОРОВНА ЛОБАС,
кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории Российской таможенной академии
Федеральной таможенной службы Российской Федерации
E-mail: elenalobas@mail.ru;
ИЛЬЯ ВЛАДИМИРОВИЧ ТРИФОНОВ,
слушатель Дипломатической академии Министерства иностранных дел Российской Федерации
E-mail: iamp.cwe@dipacademy.ru
Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Раскрываются проблемы российской национальной платежной системы, а также ее место и роль в обеспечении национальной безопасности и экономического роста России. Проводится анализ показателей задействования платежной системы в обеспечении электронного денежного оборота. Рассматриваются угрозы функционирования платежной системы и приводятся методы борьбы с ними со стороны Банка России.

Ключевые слова: Россия, национальная платежная система; национальная безопасность, экономический рост, платежная система; санкции; электронные платежи, платежные карты, денежные переводы, угрозы.

Abstract. The article reveals the problems of the Russian national payment system, as well as its place and role in ensuring national security and economic growth in Russia. The analysis of indicators of involvement of the payment system to provide electronic money turnover. We consider the threat of functioning of the payment system and provides methods of dealing with them on the part of the Bank of Russia.

Keywords: Russia, the national payment system; national security, economic growth, the payment system; sanctions; electronic payments, payment cards, money orders, threats.

Усиление интеграционных процессов в мировой экономике, а также постоянное продление санкций в отношении Российской Федерации вынуждают правительство нашей страны принимать меры, направленные на снижение зависимости национальной экономики от внешних факторов, проведение политики импортозамещения, а также создание условий для выходы из экономической рецессии.

Одним из факторов, стоящих на пути достижения поставленной цели является обеспечения устойчивого, бесперебойного и эффективного функционирования финансового сектора страны, которое подразумевает соблюдение всеми участниками расчетных операций своих обязанностей, процедуры единого образца, гарантию своевременного осуществления платежей, безопасность переводов, а также соблюдение прав участников. Организовать по такому принципу денежный оборот возможно в случае построения платежной системы, эффективная работа которой играет одну из ведущих ролей в обеспечении экономического развития государства. Эффективно функционирующая платежная система

обеспечивает государственный контроль над денежно-кредитной сферой, что создает банкам благоприятные условия для оперативного управления ликвидностью и, как следствие, отказ от хранения избыточных резервов и ускорение проведения финансовых операций [1].

На сегодняшний день экономические отношения представляют собой широко разветвленную сеть, которая связывает миллионы участвующих в них субъектов. Основой этих взаимоотношений выступают расчеты и платежи, в процессе которых удовлетворяются взаимные требования и обязательства [2].

В связи с активизацией и либерализацией финансовых рынков произошла кардинальная переориентация взглядов экономистов на организацию безналичных расчетов: от элемента инфраструктуры, выполняющей механические функции до базовой структуры экономики.

В микроэкономике роль безналичных расчетов для организаций состоит в том, что они выступают условием завершения сделок или выполнения принятых ранее обязательств, способствуют обеспечению кругооборота товаров (услуг) и денег, объединяющего всю экономику [15]. Это база управления ликвидностью со стороны хозяйствующих субъектов, неотъемлемый элемент функционирования бюджетных звеньев.

Современная платежная система, к которой предъявляются высокие требования качественного обеспечения платежей, призвана стать инструментом устойчивого финансового и экономического развития страны, участвуя в общественном воспроизводственном процессе.

Таким образом, платежная система — сложная организационно-технологическая система, выполняющая ряд функций, направленные на достижение основных установленных законодательством Российской Федерации целей деятельности Банка России, и предоставляющая широкий спектр услуг кредитным организациям и органам государственной власти [4].

Национальная платежная система — важная составляющая обеспечения финансовой стабильности страны. В 2015 году через НПС было проведено 1398,51 млн переводов денежных средств на сумму 1356,5 трлн руб. По сравнению с 2014 годом их количество увеличилось на 2% и на 12,6% соответственно. На рис. 1 представлена диаграмма общей суммы денежных средств, переведенных в год с использованием НПС с 2010 года. При этом отношение объема переводов денежных средств, осуществленных через НПС к объему ВВП составило 16,95.

Количество обслуживаемых Банком России клиентов за год уменьшилось почти на треть и составляет 3 562. Отчасти это может быть связано с проведением мероприятий по финансовому оздоровлению и ликвидацией кредитных организаций, а также проведением мероприятий по оптимизации филиальной сети кредитных организаций [16]. Роста объема денежной массы обслуживаемой платежной системой Центрального Банка, на фоне сокращения количества клиентов, свидетельствует о том, что в дальнейшем нагрузка на НПС будет толь-

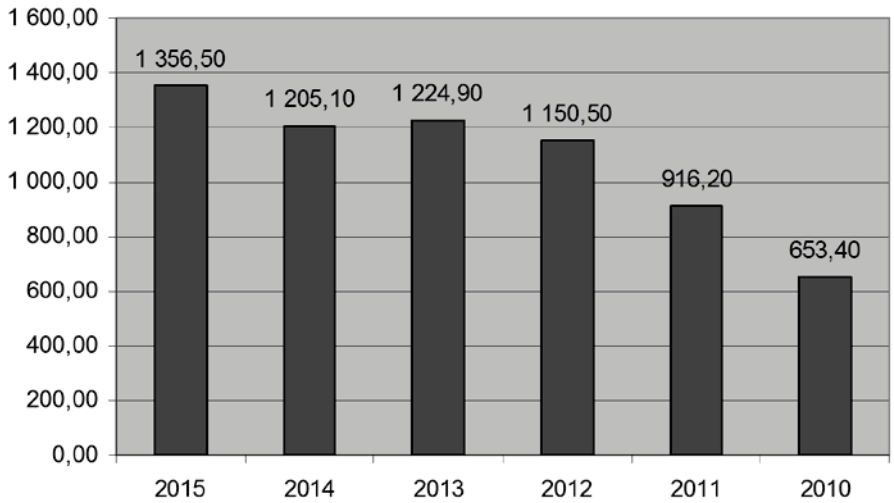


Рис. 1. Объем переводов денежных средств, млрд руб. (составлено авторами)

ко расти, в результате чего регулятору необходимо уже в настоящее время принимать меры по модернизации инфраструктуры.

Перевод денежных средств в рамках платежной системы осуществляется через систему банковских электронных срочных платежей (БЭСП) в режиме реального времени и через системы внутрирегиональных электронных расчетов (системы ВЭР) и межрегиональных электронных расчетов (МЭР), а также с применением почтовой и телеграфной технологии (сервис несрочного перевода). В таблице 1 приведены данные количества переводов и объем переводов денежных средств через вышеуказанные системы.

В структуре переводов денежных средств, осуществленных Банком России преобладают расчеты через системы ВЭР (894,8 млн переводов на сумму 693 трлн рублей). Система МЭР за этот период обработала 500,5 млн переводов общей стоимостью 127,8 трлн. При этом анализ данных показывает, что система МЭР за последние 5 лет демонстрирует рост как количества (10%) так и общей стоимости платежей (4,9%).

Одним из основных направлений проводимой Банком России работы по совершенствованию собственной платежной системы остается обеспечение дальнейшего развития БЭСП, обеспечивающей проведение крупных и срочных платежей для реализации мероприятий денежно-кредитной политики, осуществление расчетов на межбанковском рынке, расчетов с инфраструктурными организациями финансовых рынков, платежей Федерального казначейства и его территориальных органов [5]. В 2015 году количество платежей осуществленных с использованием БЭСП выросло на 400 тыс., а общая их стоимость на 60 трлн рублей.

В свою очередь расчеты с применением почтовой и телеграфной технологии с 2013 года имеют отрицательную динамику. В 2015 году такая динамика сохранилась. Прежде всего, это связано, с тем, что применение указанной технологии малоэффективно и не обеспечивает необходимой скорости проведения платежей.

В рамках совершенствования действующей платежной системы Банка России в региональных компонент, работающих в одном часовом поясе с московской региональной компонентой [6], в 2014 году увеличено время работы платежной системы за счет более раннего (на два часа) начала ее работы. Время одновременного приема к исполнению распоряжений клиентов в системе БЭСП во всех регионах Российской Федерации увеличено с двух до шести часов.

В целях решения задачи по поддержанию динамики устойчивого хозяйственного оборота Центральный Банк активно развивает в структуре платежной системы дистанционные сервисы, которые в качестве основных инструментов используют платежные карты [7]. Таким образом формируется условия не только для инновационной модели раз-

Таблица 1

Количество и объем переводов денежных средств (составлено авторами по данным ЦБ РФ)

	2015	2014	2013	2012	2011
Количество переводов денежных средств, млн единиц					
через системы ВЭР	894,8	919,7	934,6	923,4	898,7
через систему МЭР	500,5	448,0	404,4	333,9	287,6
через систему БЭСП	3,3	2,9	2,1	1,2	0,6
расчеты с применением почтовой и телеграфной технологии	0,004	0,006	0,1	0,5	0,7
Всего	1398,5	1370,6	1341,2	1259,0	1187,6
Объем переводов денежных средств, млрд руб.					
через системы ВЭР	693036,8	607716,8	604349,4	599227,8	600570,7
через систему МЭР	127837,1	121909,9	116334,9	103535,0	92398,3
через систему БЭСП	535666,9	475550,9	504112,9	447258,3	222844,1
расчеты с применением почтовой и телеграфной технологии	2,43	2,3	96,3	476,3	340,3
Всего	1356543,2	1205179,9	1224893,5	1150497,4	916153,5

вития безналичных расчетов, но и обеспечивается доступность платежных услуг для населения, в том числе в отдаленных и труднодоступных местностях. Кроме того, использование пластиковых карт позволяет значительно снизить издержки хозяйствующих субъектов и государства [8].

Согласно результатам проведенного Национальным агентством финансовых исследований в 2015 году исследования подавляющее большинство россиян (73%) имеют банковские карты, и примерно у трети — их две и более. Четверть россиян не имеют ни одной карты (24%): в основном это люди со средним специальным и более низким уровнем образования, а также молодежь в возрасте до 24 лет и люди старше 45 лет. Более половины опрошенных носят с собой как минимум одну, и еще 19% — две карты. При этом каждый пятый владелец не использует ни одну из имеющихся в распоряжении банковских карт (21%).

О регулярном использовании одной карты сообщили 57% опрошенных, а об использовании большего количества карт — до 20% респондентов. Доля последних была наибольшей среди самых образованных россиян в возрасте от 25 до 44 лет.

При выборе карты для оплаты покупок чаще россияне предпочитают воспользоваться карту, на которой у них находится больше всего средств (24%). Выбирают карту, с помощью которой копятся бонусы, или карту с функцией «cash-back» (программа лояльности, подразумевающая отсроченную скидку, возвращаемую клиенту по истечении периода, отведенного на обмен/возврат) чаще респонденты в возрасте от 25 до 44 лет (15%; в среднем по выборке — 11%).

На 1 января 2016 г. количество платежных карт, эмитированных кредитными организациями, составило 243,9 млн единиц, то есть в среднем 1,67 карты на одного жителя страны. Большинство из выпущенных карт относилось к категории дебетовых (87,9%), доля кредитных карт составила 14%.

Малую величину последнего показателя можно объяснить сокращением прироста потребительского кредитования (в годовом выражении он снизился почти втрое, до 8,9%) [12]. С одной стороны, потребители вели себя более осторожно в отношении кредитов, с другой — сказалось ужесточение требований к кредитоспособности потенциальных заемщиков со стороны банков [9]. При этом замедление темпов прироста количества кредитных карт наблюдалось во всех федеральных округах страны.

Эффективность использования платежных карт в 2015 году возросла (см. табл. 2). Так, при росте их количества на 7% по сравнению с 2014 годом операции, совершенные с их использованием на территории России и за ее пределами в среднем увели-

Таблица 2

Операции, совершенные физическими лицами на территории России и за ее пределами с использованием платежных карт (составлено авторами по данным ЦБ РФ)

	Количество карт*, млн ед.	Всего операций (включая операции за рубежом)		в том числе:			
				по получению наличных денег		по оплате товаров и услуг	
		количество, млн ед.	объем, млрд руб.	количество, млн ед.	объем, млрд руб.	количество, млн ед.	объем, млрд руб.
2015 год	242,9	12318,3	32954,0	3295,2	23951,2	9023,1	9002,8
IV квартал	242,9	3490,0	9333,4	873,8	6714,9	2616,2	2618,5
III квартал	239,3	3203,4	8715,2	836,9	6324,7	2366,4	2390,5
II квартал	232,9	2993,1	7876,1	837,0	5809,7	2156,2	2066,4
I квартал	229,0	2631,8	7029,3	747,6	5101,9	1884,2	1927,3
2014 год	227,0	9643,0	30334,8	3286,5	23198,1	6356,5	7136,7
2013 год	216,9	7462,6	26085,0	3147,8	20908,5	4314,8	5176,5
2012 год	239,0	5703,2	21494,3	2857,7	17834,5	2845,5	3659,8
2011 год	199,8	4123,2	16271,0	2456,2	13910,7	1667,0	2360,3
2010 год	144,1	3115,5	12237,0	2075,5	10890,9	1040,0	1346,2

чились на 28% 12,3 млрд) и на 9% по объему (до 33 трлн рублей).

О растущей популярности платежных карт как инструмента безналичных расчетов свидетельствует тот факт, что с каждым годом возрастает доля безналичных операций с их использованием [10]. Так, если в 2009 году из 100 платежей, осуществленных операторами по переводу денежных средств — кредитными организациями, лишь 21 платеж совершался с использованием платежных карт, то в 2015 году этот показатель возрос более чем в 2,5 раза.

В 2013 году по заказу платежной системы «MasterCard» компания «MasterIndex» провела исследование с целью определения популярности разных способов оплаты покупок среди россиян, а также особенности потребительского поведения держателей карт. Среди держателей карт больше всего (85%) пользователей зарплатных карт. Как отметили 43% держателей карт, в 2013 году они стали чаще пользоваться безналичным способом оплаты. Число респондентов, использующих карты исключительно для получения наличных денег в банкоматах сокращается.

Почти 64% участников опроса отметили, что удобство поощряет их чаще оплачивать покупки картами, 56% — безопасность, 55% — возможность получить скидку, 52% — наличие широкой сети приема.

Став привычной при оплате покупок в крупных универсальных магазинах России, безналичная оплата набирает популярность и в небольших магазинах шаговой доступности [11]. Каждый второй респондент расплачивался картой в магазинах одежды и обуви (59%) или в магазинах электроники и бытовой техники (51%). Снижается средняя стоимость покупки, для оплаты которой держатель карты скорее использует карту, чем наличные.

Тенденция расширения применения платежных карт как безналичного средства платежа характерна для всех федеральных округов Российской Федерации [13]. Во многом это обусловлено значительным ростом платежей за товары и услуги, совершенных через электронные терминалы в организациях торговли и услуг на территории страны. В 2015 году на территории России с использованием платежных карт было совершено 8,6 млрд операций по оплате товаров и услуг на сумму 8,08 трлн рублей и 3,3 млрд операций по снятию наличных денежных средств на 25,1 трлн рублей (см. рис. 2).

В доле безналичных платежей преобладают платежи, совершенные через электронные терминалы, в то время как банкоматы и импринтеры (позволяет сделать оттиск с карты на специальной бумаге и выписать чек) преобладают в меньшей степени. На рис. 3 показан рост за последние годы числа электронных терминалов.

Как и в предыдущие годы, держатели платежных карт при осуществлении платежей активно используют сеть «Интернет» и мобильные устройства

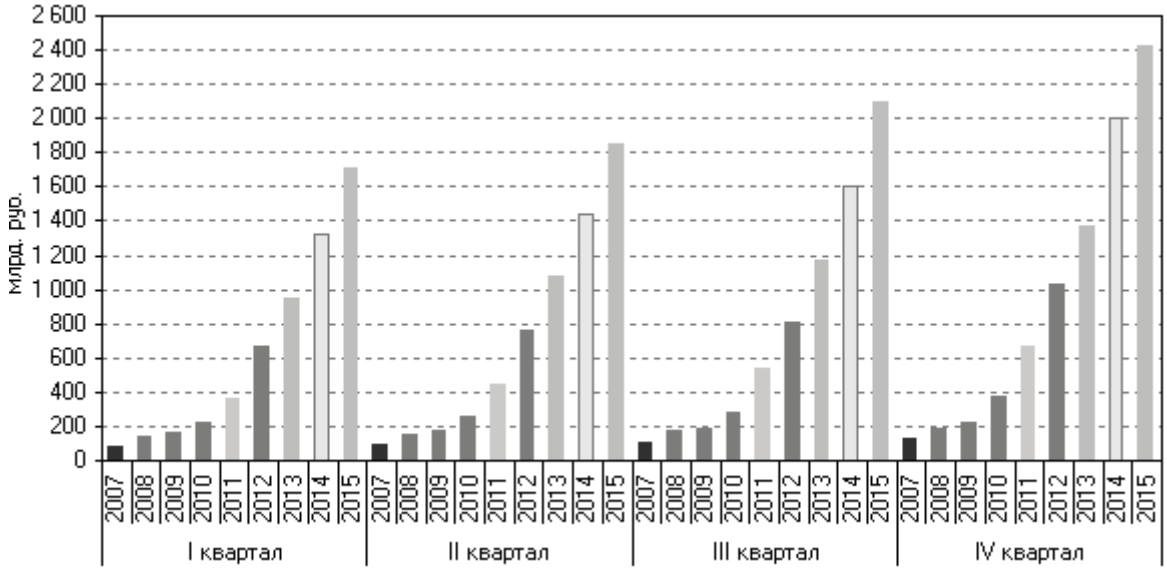


Рис. 2. Объем операций по оплате товаров и услуг, совершенных с использованием платежных карт (составлено авторами)

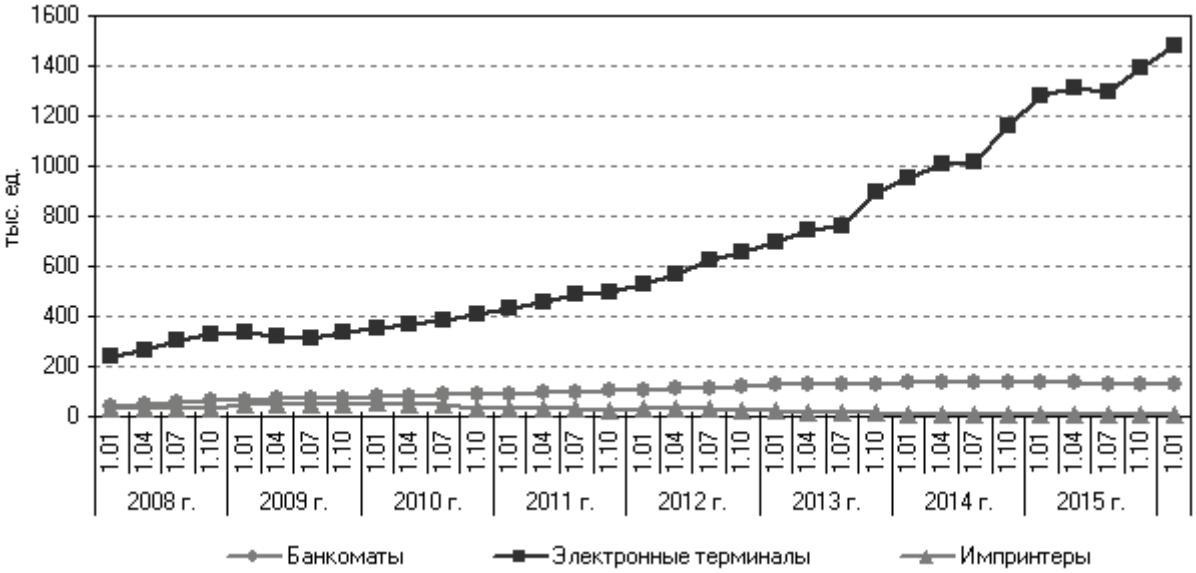


Рис. 3. Количество устройств для оплаты товаров и услуг с использование платежных карт

связи. Высокие темпы прироста характерны как для платежей посредством сети «Интернет» (37,0% по количеству и 39% по объему), так и посредством мобильных устройств связи (48% и 39% соответственно). Как и в 2014 году, держатели платежных карт совершали платежи с использованием мобильных устройств связи почти в четыре раза чаще, при этом средняя сумма такой операции была в 12 раз меньше средней суммы интернет-платежа.

С учетом этого, еще одним важным аспектом роли платежной системы в обеспечении экономического роста является предоставление платежных инструментов для совершения покупок через Интернет [19].

Посредством отдельных платежных систем осуществляются значительные объемы переводов денежных средств, поэтому нарушения в их работе могут вызвать системные риски и негативно отразиться не только на финансовой стабильности, но и на экономической безопасности государства [17] в целом. Поэтому главная задача регулирования деятельности платежных систем со стороны центрального банка состоит в содействии интеграции отдельных платежных систем и создании единой розничной платежной инфраструктуры для всех видов платежных инструментов, а также в обеспечении безопасного и эффективного функционирования платежного рынка [18].

В условиях активного внедрения в деятельность российских банков современных информационных и коммуникационных технологий развитие рынка платежных услуг характеризуется повышением клиентского спроса на услуги по дистанционному управлению. Движение наличных, так и безналичных платежей в экономике России играет огромную роль. Обеспечить бесперебойное, эффективное функционирование финансового сектора страны возможно только в случае построения надежной платежной системы, которая сможет обеспечить своевременное и незамедлительное перемещение денежных масс и, как следствие, обеспечить экономическое развитие государства и его национальную безопасность.

Литература

1. Мустафин Т.А. Влияние глобализации мировой экономики на международную деятельность банков. М., 2008 г.

2. *Мантусов В.Б., Рыбалкин В.Е., Логинов Б.Б., Харланов А.С., Руднева А.О., Грибанич В.М., Мустафин Т.А., Толмачев П.И.* Мировая экономика и международные экономические отношения, Дипломатическая академия МИД Российской ФедерациИФ. М., 2015.

3. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

4. *Толмачев П.И.* Влияние теневой экономики на международную экономическую безопасность, Московский университет Министерства внутрен-

них дел Российской Федерации им. В.Я. Кикотя. М., 2011.

5. Ахмедуев А. Теневая экономика: системный ресурс и фактор торможения социально-экономического развития. Вопросы экономики. М., 2015. 160 с.

6. *Утяцкий С.П., Семенова Н.И.,* Национальная платежная система как основа финансовой безопасности страны // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2015. http://e-koncept.ru/2015/95255.htm.

7. *Рыбалкин В.Е., Мантусов В.Б., Щербанин Ю.А., Балдин Л.Д.* Международные экономические отношения // Учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям / М., 2004. (5-е издание, переработанное и дополненное).

8. *Мантусов В.Б.* Основные проблемы, направления и механизм интеграционного внутрирегионального сотрудничества в СНГ // диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук / М., 2002.

9. *Егоров С.А., Мантусов В.Б.* Международное право // М., 2014. (5-е изд., перераб. и доп.).

10. *Бельянинов А.Ю., Мантусов В.Б.* Интеграция стран СНГ: этапы, условия и предпосылки взаимодействия // М., 2012.

11. *Мантусов В.Б.* Международная экономическая интеграция в современных мирохозяйственных отношениях // Учебное пособие / М., 2012.

12. *Мантусов В.Б.* Посредничество в мирохозяйственных связях. сущность, современные методы и формы // Учебное пособие / М., 2012.

13. *Шангараев Р.Н.* Формирование кластерных структур в современной экономике // Горизонты экономики. 2011. № 2. С. 71—72.

14. *Шангараев Р.Н.* Развитие системы управления промышленными предприятиями на основе совершенствования механизма сетевого взаимодействия // Сегодня и завтра Российской экономики. 2011. № 44. С. 99—101.

15. *Шангараев Р.Н.* Формирование системы управления проектами в сетевых организациях промышленного комплекса // диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Казанский национальный исследовательский технический университет им. А.Н. Туполева-КАИ. Казань, 2011.

16. *Дошаев Р.М.* Региональная структура российской экономики и формирование единого экономического пространства // Экономика. Предпринимательство. Окружающая среда. 2005. Т. 2. № 22. С. 45—55.

17. *Аникин В.И., Сурма И.В.* О стратегических подходах и оценках экономической безопасности России в условиях геополитической и геоэкономической нестабильности // В сборнике: РОССИЯ: тенденции и перспективы развития Ежегодник: материалы XV Международной научной конференции «Модернизация России: ключевые проблемы и решения». Ответственный редактор Пивоваров Ю.С. 2015. С. 226—234.

18. *Харланов А.С.* Мировая экономика — новые точки и драйверы роста // Международная экономика. 2015. № 9. С. 48—53.

19. *Аникин В.И., Сурма И.В.* Международные аспекты и стратегические оценки экономической безопасности России в условиях геополитической нестабильности // Вопросы безопасности. 2014. № 5. С. 137—174.

References

1. *Mustafin T.A.* The Impact of globalization of the world economy in international banking. M., 2008.

2. *Mantusov B.V., Rybalkin V.E., Loginov B.B., Kharlanov A.S., Rudneva A.O., Pribanic V.M., Mustafin T.A., Tolmachev I.P.* the World economy and international economic relations, Diplomatic Academy of the MFA of the Russian Federatsii. M., 2015.

3. The decree of the President of the Russian Federation of 12 may 2009 № 537 «national security Strategy of the Russian Federation until 2020».

4. *Tolmachev I.P.* influence of the shadow economy in the international economic security, Moscow University of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation to them. V.J. Kikot. M., 2011.

5. *Akhmeduev A.* Shadow economy: a system resource and a factor of braking of socio-economic development. Questions of economy. M., 2015. 160 p.

6. *Otazky S.P., Semenova N.I.* The national payment system as the basis for the country's financial security // Scientific-methodical electronic journal «Concept». 2015. http://e-koncept.ru/2015/95255.htm.

7. *Rybalkin V.E., Mantusov V.B., Sherbanin J.A., Baldin L.D.* «International economic relations» // the

Textbook for students enrolled on economic specialties / M., 2004. (5th edition, revised and enlarged).

8. *Mantusov V.B.* Main problems, directions and the mechanism of integration of intra-regional cooperation in the CIS // the dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of economic Sciences / M., 2002.

9. *Egorov S.A., Mantusov V.B.* International law // M., 2014. (5th ed., Rev. and add.).

10. *Belyaninov A.Yu., Mantusov V.B.* Integration of the CIS: stages, conditions and prerequisites of interaction // M., 2012.

11. *Mantusov V.B.* international economic integration in contemporary world economic relations // tutorial / M., 2012.

12. *Mantusov V.B.* Intermediation in world economic relations. the essence of modern methods and forms // tutorial / M., 2012.

13. *Shangaraev R.N.* The formation of cluster structures in the modern economy // the Horizons of the economy. 2011. №. 2. P. 71—72.

14. *Shangaraev R.N.* The development of the system of management of industrial enterprises on the basis of improving the mechanism of network interaction // Today and tomorrow of the Russian economy. 2011. №. 44. S. 99—101.

15. *Shangaraev R.N.* Formation of system of project management in network organizations, industrial complex // the dissertation on competition of a scientific degree of candidate of economic Sciences / Kazan national research technical University A.N. Tupolev-KAI. Kazan, 2011.

16. *Dosaev R.M.* Regional structure of the Russian economy and the formation of the common economic space // Economy. Entrepreneurship. Environment. 2005. Vol. 2. №. 22. S. 45—55.

17. *Anikin V.I., Surma I.V.* On strategic approaches and assessments of economic security of Russia in conditions of geopolitical and geo-economic instability // In the book: RUSSIA: tendencies and development perspectives Yearbook: proceedings of the XV International scientific conference «Modernization of Russia: key problems and solutions». Responsible editor Yu.S. Pivovarov 2015. P. 226—234.

18. *Kharlanov S. A.* the World economy is a new point and drivers of growth // international Economics. 2015. №. 9. S. 48-53.

19. *Anikin V.I., Surma I.V.* International aspects and strategic assessment of economic security of Russia in conditions of geopolitical instability // Questions of safety. 2014. №. 5. P. 137—174.

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 378
ББК 74.4

ОСОБЕННОСТИ РАБОТЫ ШКОЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО ПЕДАГОГА ПО ПРОФИЛАКТИКЕ РОДИТЕЛЬСКИХ ДЕВИАЦИЙ

ОЛЬГА БОРИСОВНА АЛПАТОВА,
заместитель начальника кафедры педагогики, полковник полиции,
Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, г. Москва;
АЛЕКСАНДР СЕРГЕЕВИЧ БАШКИРОВ,
преподавать кафедры педагогики, майор полиции,
Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, г. Москва
E-mail: alpatovs@list.ru, 9859221822@mail.ru
Научная специальность 13.00.08 — теория и методика профессионального образования
Научные консультанты: доктор педагогических наук, доцент,
профессор кафедры педагогики УНК ПСД МосУ МВД России ***И.В. Ульянова;***
доктор психологических наук, профессор, начальник УНК ПСД МосУ МВД России ***С.Н. Федотов***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается технология работы школьного социального педагога по профилактике и предупреждению родительских девиаций, описываются основные критерии неблагополучия семьи, рассматривается понятие социально-педагогической технологии, предлагается вниманию коллег проект социально-педагогической технологии работы с неблагополучными семьями, которая была разработана и апробирована в одной из московских школ.

Ключевые слова: девиантное родительство, социально-педагогическая технология, социализация ребенка, неблагополучная семья, психологический климат, отклоняющееся поведение.

Abstract. The article is devoted to the technology of school social pedagogue in the prevention of the parental deviations, describes the main criteria for ill-being of the family, discusses the concept of socio-pedagogical technologies; the article proposes the attention of my colleagues a project of socio-pedagogical technologies of work with troubled families, which was developed and tested in one of the Moscow schools.

Keywords: deviant parenting, socio-pedagogical technology, socialization of the child, dysfunctional family, psychological climate, deviant behavior.

На сегодняшний день в современном российском обществе отмечается негативная тенденция проявления девиаций родительского поведения, которые находят свое проявление в сложных детско-родительских взаимоотношениях, жестком обращении с детьми, безразличии родителей, физическом и сексуальном насилии, не соблюдением своих прав и обязанностей, низком или полном отсутствии педагогической компетентности родителей.

На основе вышеизложенных фактов выделяется понятие девиантное родительство, являющейся новой формой детско-родительских взаимоотношений. Анализ комплекса перечисленных девиаций родительского поведения приводит к необходимости проведения системной профилактической и коррекционной работы с учащимися средних школ и их родителями, направленной на формирование ответственности у родителей и предотвращении случаев родительской девиации.

Если в семье доминирует неблагоприятная атмосфера, то вероятнее всего, что и черты личности, которые формируются в семье, так же будут патологичными. Нарушение семейных отношений и отклонения в воспитании приводят к социальной

дезадаптации детей. На сегодняшний день распространено такое явление как социально-неблагополучная семья.

По мнению Г.А. Карповой основными критериями неблагополучия являются эмоционально-нравственный климат совместно с уровнем педагогической компетентности родителей, которые лежат в основе следующей типологии:

- наличие дефицита воспитательных ресурсов в семье, т.е. отсутствие одного из родителей, живет отчим (мачеха), воспитывается родственниками или опекуном;
- конфликтный климат в семье;
- асоциальная семья, где родители ведут противоправный и аморальный образ жизни;
- нравственно неблагополучная семья, такая семья внешне материально обеспечена, присутствует позитивный эмоциональный климат, минимальная педагогическая культура у родителей и они занимаются воспитанием ребенка;
- педагогически некомпетентная семья, когда родители допускают ошибки в воспитании ребенка.

Среди них наиболее типичными являются: авторитаризм; попустительское наблюдение за образом жизни ребенка и его поведением; проявление гиперопеки; гиперсоциальность.

На основании результатов изучения опыта деятельности социального педагога в одной из московских школ с неблагополучными семьями, нами был разработан проект социально-педагогической технологии работы с неблагополучными семьями.

Под социально-педагогической технологией мы будем понимать:

- определенную совокупность приемов и методов, применяемых различными социальными службами, отдельными организациями и социальными педагогами в процессе взаимодействия с испытуемыми для обеспечения более эффективного процесса социализации подростков;
- способы реализации социально-педагогической деятельности определенным педагогом на основе ее рационального распределения на процедуры и операции с их последующей координацией и синхронизацией, для того чтобы выбрать оптимальные средства и методы для их выполнения.

Социально-педагогические технологии представлены в двух основных формах:

- в виде программы, содержащей определенные процедуры и операции деятельности социального педагога;
- в виде самой деятельности, построенной на основе таких программ.

Предлагаемая нами структура социально-педагогической технологии включает в себя несколько обязательных компонентов:

- определенная цель деятельности;
- отбор и формулирование ее содержания;
- выбор основного способа реализации и организации деятельности;
- подбор методов и средств деятельности;
- определение людей и учреждений, чье привлечение необходимо для решения проблемы;
- подбор методов контроля правильности осуществляемой деятельности и оценки достигнутых результатов.

Нами были выделены три блока технологии работы с неблагополучной семьей, которые включили в себя три уровня:

1. Диагностический.
2. Профилактический.
3. Реабилитационный.

Далее перейдем непосредственно к проекту социально-педагогической технологии работы с неблагополучными семьями, которую мы разработали для одной из московских школ.

Цель проекта — успешная социализация ребенка из неблагополучной семьи.

Задачи:

1. Повышение педагогической компетентности родителей из неблагополучных семей.
2. Снижение риска социальной дезадаптации детей из неблагополучных семей.
3. Содержание и этапы реализации проекта:
4. Диагностический.
5. Проектировочный.
6. Деятельностный.
7. Оценочно-коррекционный.

На первом этапе мы проанализировали личные дела детей из неблагополучных семей. Результаты представлены в таблице 1.

Таблица 1

Количество обучающихся в школе	915
Из них — «группа риска»	35
Из них на учете в ПДН	7
Рассмотрено дел на совете профилактики	35
Количество многодетных семей	13
Количество неблагополучных семей	28

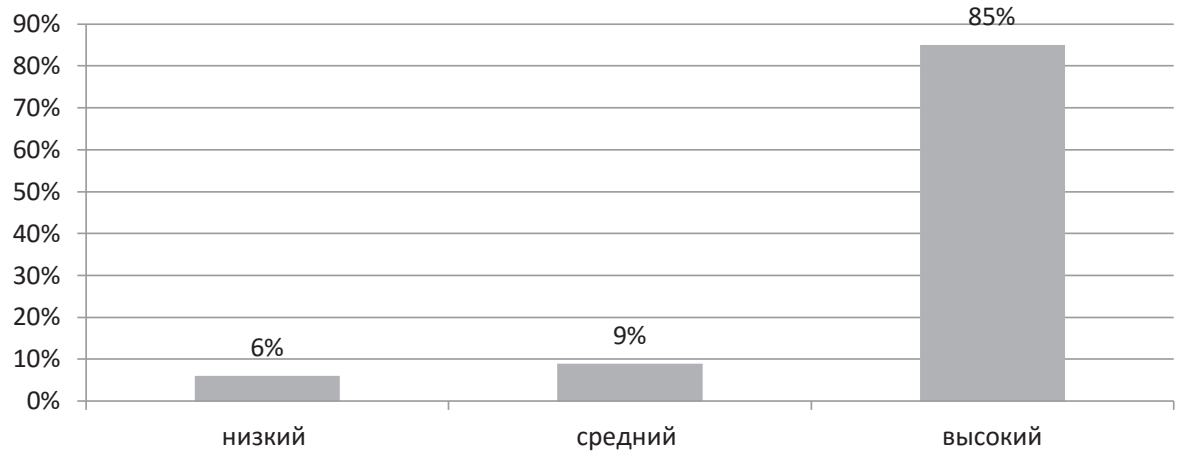


Рис. 1. Склонность к отклоняющемуся поведению у детей из неблагополучных семей

Далее мы изучили склонность детей из неблагополучных семей к отклоняющемуся поведению с помощью методики СОП. Методика диагностики (СОП) представляет собой стандартизированный тест-опросник, который предназначен для измерения уровня готовности (склонности) подростков к реализации разных форм отклоняющегося поведения. Объектом изучения данной методики являются социальные и личные установки. Данный тест представляет собой набор специальных педагогических шкал, которые направлены на измерение склонности к реализации отдельных форм девиантного поведения. Включает в себя два варианта методики, ориентированных на женскую и мужскую части подростковой популяции, оба варианта методики охватывают всю подростковую популяцию в целом. Имеется возможность коррекции полученных данных с учетом фактора социальной желаемости. Предназначена эта методика для исследования лиц старшего подросткового и младшего юношеского возраста. Методика предполагает учет и коррекцию установок на социально желательные ответы испытуемых.

Шкалы в опроснике подразделяются на служебные и содержательные.

Содержательные шкалы направлены на измерение психологической составляющей комплекса форм девиантного поведения связанных между собой, т.е. социальных и личностных установок, лежащих в основе поведенческих проявлений.

Служебные шкалы предназначены для измерения предрасположенности респондента давать о себе социально-одобряемую информацию, оценки достоверности полученных результатов, а также для коррекции результатов полученных по содержательным шкалам в зависимости от выраженности установок респондента на социально-приемлемые ответы.

Результаты приведены на рисунке 1.

Таким образом, у 85% детей из неблагополучных семей выявлен высокий риск отклоняющегося поведения.

Для выявления стиля семейного воспитания мы использовали тест-опросник родительского отношения (тест-опросник родительского отношения А.Я. Варга, В.В. Столин). Обработка осуществля-

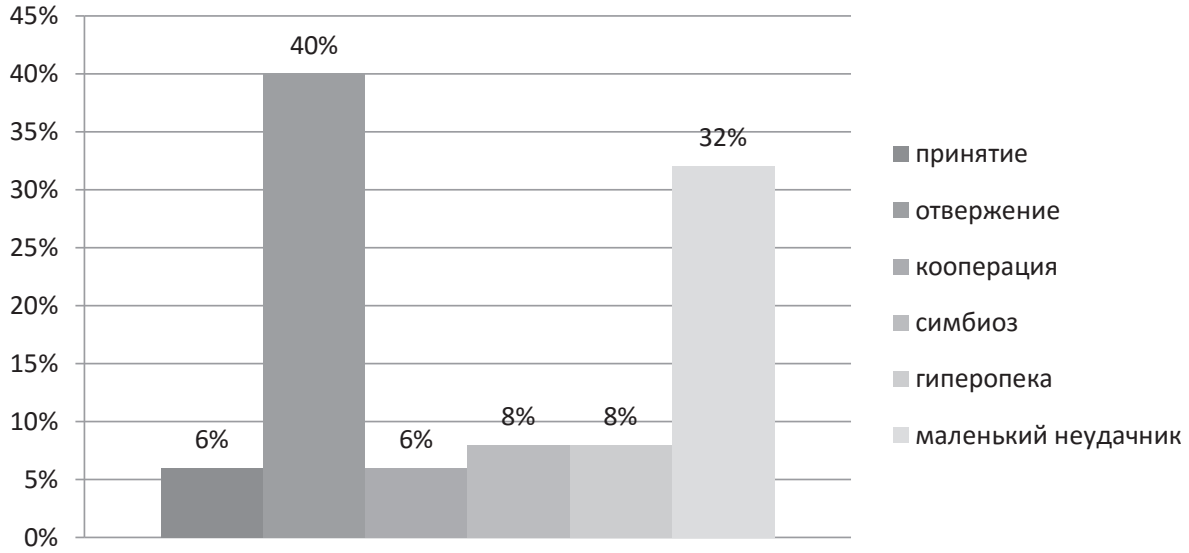


Рис. 2. Стили семейного воспитания в неблагополучных семьях

лась в соответствии с ключом. При подсчете тестовых баллов по всем шкалам учитывался ответ «верно». Высокий тестовый балл по соответствующим шкалам интерпретировался как:

- отвержение;
- социальная желательность;
- симбиоз;
- гиперсоциализация;
- инфантилизация (инвалидизация).

Результаты представлены на рисунке 2.

Данные рисунка 2 наглядно свидетельствуют о том, что родители неблагополучных семей в подавляющем большинстве отвергают своего ребенка и относятся к нему как к маленькому лузеру. По большей части родитель испытывает к ребенку злость, досаду, раздражение, обиду, досадует на его неуспешность и неумелость.

Таким образом, было установлено, что у детей из неблагополучных семей высокий риск отклоняющегося поведения, в семьях используется неконструктивный стиль воспитания.

Исходя из результатов диагностического этапа, нами была разработана программа социально-педагогической деятельности с неблагополучной семьей по профилактике отклоняющегося поведения ребенка.

Цель данной программы — профилактика отклоняющегося поведения детей из неблагополучных семей.

Для достижения поставленной цели социальному педагогу необходимо:

- изучать личность ребенка и его социальное окружение, проанализировать влияние социальной среды на формирование личности ребенка;
- прогнозировать развитие проблемы и возможность ее решения в процессе воспитания и развития ребенка;
- на основе диалога организовать взаимодействие всех членов полной (неполной) семьи;
- помогать исправить ошибки и восполнить пробелы воспитания, которые отрицательно влияют на развитие личности ребенка;
- помочь ребенку и родителям найти пути реализации себя;
- информировать о возможных правовых мерах защиты семьи;
- оказывать помощь в сфере эмоционально-психического здоровья;
- сформировать нравственную и правовую устойчивость всех членов семьи.

Этапы работы:

1 этап — подготовка субспециалистов из числа школьных психологов, социальных педагогов и учителей. С этой целью проводится интенсивная программа (цикл занятий длится 15 часов).

2 этап — работа со школьниками (долгосрочная программа в течение трех месяцев цикл 24 часа, по 2 раза в неделю).

3 этап — работа с родителями в течение года (цикл занятий 12 часов, 1 раз в неделю).

Методы работы:

1. Групповая работа;
2. Тренинг коррекции поведения;
3. Тренинг личностного роста;
4. Дискуссия;
5. Мозговой штурм;
6. Беседа;
7. Лекция;
8. Ролевая игра;
9. Индивидуальная и групповая психотерапия.

Предполагаемые результаты:

1. Формирование конструктивного стиля воспитания у родителей.
2. Уменьшение риска безнадзорности.
3. Формирование здорового жизненного стиля и высокоэффективных поведенческих стратегий и личностных ресурсов у школьников.
4. Расширение досуговой деятельности.

Работа с детьми предполагает 12 занятий по 2 часа, 2 раза в неделю. Перед и после цикла занятий проводится тестирование с целью определения эффективности программы.

Таблица 2

Тематика занятий со школьниками

№ п/п	Тема	Кол-во учебных часов
1	Знакомство участников с программой и между собой. Ознакомление с правилами группы и с ее задачами.	2
2	Понятие личности. Структура твоей и моей личности. Кто Я? Кто Ты? Что во мне и в тебе есть? Развитие личности.	2
3	Чувства. Сложности идентификации чувств. Выражение чувств. Отделение чувств от поведения. Формирование умения осознавать происходящее и анализ собственного состояния в сложной ситуации.	2
4	Осознание отношения к себе, собственная самооценка, возможный путь развития и личностного роста. Определение ценности своей и чужой личности	2
5	Информирование о действии и последствиях злоупотребления психоактивных веществ. Понятие зависимость. Зависимость как деструктивная форма защиты личности, иллюзорный способ ухода от проблем. Мое отношение к алкоголю и наркотикам.	2
6	Человек как биосоциальное существо. Сформировать навыки эмпатии, умение принять и оказать поддержку, разрешать конфликтные ситуации. Самооценка и отношение к другим. Принятие себя и других как личность.	2
7	Человек как сексуальное существо. Проблемы межполового общения.	2
8	Семья как единое целое. Понятие здоровой семьи и ее отличие от дисфункциональной семьи. Химическая зависимость в семье. Какая моя будущая семья?	2
9	Как я провожу свой досуг	2
10	Развить умения самоанализа и преодоление психологических барьеров.	2
11	Понятие морали и нравственности, смысла жизни и личностных ценностей.	2
12	Завершение работы, подведение итогов.	2

Таблица 3

Примерная структура каждого занятия

Этапы	Время	Задачи	Средства	Роль ведущего
Приветствие	5 мин	Начать занятие, создать определенную атмосферу, подчеркнуть конфиденциальность	Определенные ритуалы	обеспечение для каждого участника максимально комфортное вливание в группу
Начало работы	5—10 мин	Самоопределение участников (с чем они пришли в группу, какие ощущения испытывают)	Ритуализированная форма, которая каждый раз наполняется новым содержанием	Предоставить каждому участнику возможность поделиться своими переживаниями, помочь в осознании и принятии своих чувств
Разминка	5—10 мин	1. Объединение, сплочение группы. 2. Развитие межлич-ностных связей. 3. Включение в сов-местную деятельность.	Более или менее подвижные игры с четко определенными правилами	1. Обозначение правил и границ. 2. Обеспечение безопасности участников.
Работа по теме	30 мин	Задачи соответствуют теме занятия	Самые разнообразные формы активности (игры, рисование, психодрама и т.д.)	1. Дать определенную информацию в доступной форме. 2. Дать возможность выражения своих чувтсв. 3. Оказать помощь в овладении новыми навыками.
Завершение занятия	10 мин	1. Выплеск накопившегося напряжения. 2. Завершение работы в позитивном эмоциональном состоянии.	Подвижные и/или релаксационные игры	Обеспечение безопасности участников
Прощание		Обозначить конец занятия	Определенные ритуалы	Эмоциональная подпитка детей

Так же мы предлагаем план взаимодействия школы с неблагополучными семьями.

В заключении, необходимо отметить, что деятельность социального педагога направлена преимущественно на взаимодействие с детьми и педагогами, но остается незадействованной сторона родителей. В связи с этим, встает вопрос о необходимости разработки рекомендация по организации социальной работы с неблагополучными семьями в условиях общеобразовательной школы. Поэтому, на основании результатов изучения опыта работы социального педагога с неблагополучными семьями, нами был разработан проект социально-педагогической технологии работы с неблагополучными семьями. Данные разработки нашли свое применение на практике, что помогло нам внести свой небольшой вклад в практическую работу.

В рамках первичной профилактике родительской девиации важным направлением остается восстановление функций современной семьи, обращение к ее внутренним резервам, оптимизации детско-родительских отношений, создание условий для формирования личностной ответственности каждого из родителей, таким образом, обеспечиваются предпосылки для положительного и нормального воспитания и развития ребенка в семье.

Таблица 4

План взаимодействия школы с неблагополучными семьями

Содержание	Сроки	Ответственные
1. Тематические классные собрания	4 раза в год	Классные руководители
2. Общешкольные родительские собрания.	2 раза в год	Администрация, Кл. руководители
3. Диагностическая деятельность	В течение года	Соц. педагог, Кл. руководители
4. Консультационная деятельность	В течение года	Соц. педагог, Кл. руководители
5. Взаимодействие с родителями детей находящихся в зоне риска	В течение года	Директор, классные руководители, соц. Педагог
6. Деятельность по организации досуга, внеклассные и внешкольные занятия (выход в музей, экскурсии и т.д.)	В течение года	Директор, классные руководители, соц. Педагог
7. Социально-педагогическая работа с учениками, которые состоят на внутришкольном контроле по привлечению к внеурочной работе (группа риска).	В течение года	Соц. педагог, Кл. руководители

Литература

1. Ананьев Б.Г. О психологических эффектах социализации // Человек и общество, СПб.: Речь, 2011 С. 145—167.
2. *Ваина Н.Л.* Профилактика социального сиротства//Социальная работа: 2011. № 5. С. 36.
3. *Василькова Ю.В.* Методика и опыт работы социального педагога: Учебное пособие для студентов высших учебных заведений. М., 2001.

References

1. *Ananev B.G.* psychological effects of socialization // Man and society, SPb.: Speech, 2011 Pp. 145—167.
2. *Vaina N.L.* Prevention of social orphanage// Social work: 2011. No. 5. P. 36.
3. *Vasilkov Yu.V.* Methodology and experience of the social teacher: textbook for students of higher educational institutions. M., 2001.

Психология: Учебное пособие, Цветков В.Л., Калиниченко И.А., Хрусталева Т.А. // Изд-во ЮНИТИ, 2016.

Современная психология — один из основных ресурсов профессиональной деятельности сотрудника полиции.

Учебное пособие разработано в соответствии с требованиями Федерального государственного стандарта по специальностям «Правовое обеспечение национальной безопасности» и «Правоохранительная деятельность». Знание общей и юридической психологии, владение приемами использования этих знаний в профессиональной деятельности обеспечивают качественное выполнение служебной деятельности сотрудниками правоохранительных органов.

Для курсантов и адъюнктов высших образовательных учреждений системы МВД России.

УДК 342.951
ББК 67.401.031

К ВОПРОСУ О СОВРЕМЕННОМ СОСТОЯНИИ ВНУТРЕННИХ СВЯЗЕЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В РАМКАХ ПРЕПОДАВАНИЯ УЧЕБНЫХ ДИСЦИПЛИН АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ В ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЯХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГЛЕБ НИКОЛАЕВИЧ ВАСИЛЕНКО,
доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: svara1945@gmail.com
Научная специальность 13.00.08 — теория и методика профессионального образования
Рецензент: кандидат юридических наук ***И.Ю. Сизов***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Статья посвящена проблемным вопросам совершенствования содержания учебного процесса и настройки связей между различными уровнями системы профессионального образования. Автор дает свою оценку состоянию реализации положений Болонского процесса на примере унификации подходов к преподаванию учебной дисциплины «Административное право» в высших учебных заведениях. Кроме того, в статье предлагается вариант решения затрагиваемых проблем путем консолидации профессионального сообщества в рамках специальной ассоциации.

Ключевые слова: образование, административное право, болонский процесс, содержание, структура, учебный курс, дисциплина, взаимосвязь, ассоциация.

Abstract. The article is devoted to topical issues of improving the content of the educational process and setting relations between the various levels of vocational education. The author gives his assessment of the implementation of the Bologna process on the example of the unification of approaches to the teaching of the discipline «Administrative law» in higher education. In addition, the article offers solutions to the problems involved by the consolidation of the professional community in the framework of a special association.

Keywords: education, administrative law, the Bologna process, content, structure, curriculum, discipline, relationship, association.

Право на образование является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан Российской Федерации.

Право на образование в Российской Федерации гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Кроме того, в Российской Федерации гарантируются общедоступность и бесплатность в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, среднего профессионального образования,

а также на конкурсной основе бесплатность высшего образования, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

Реализация права каждого человека на образование в Российской Федерации обеспечивается путем создания органами власти соответствующих социально-экономических условий для его получения, расширения возможностей удовлетворять потребности человека в получении образования различных уровня и направленности в течение всей жизни.

В целях реализации права каждого человека на образование:

- создаются необходимые условия для получения без дискриминации качественного образования лицами с ограниченными возможностями здоровья, для коррекции нарушений развития и социальной адаптации, оказания ранней коррекционной помощи на основе специальных педагогических подходов и наиболее подходящих для этих лиц языков, методов и способов общения и условия, в максимальной степени способствующие получению образования определенного уровня и определенной направленности, а также социальному развитию этих лиц, в том числе посредством организации инклюзивного образования лиц с ограниченными возможностями здоровья;
- оказывается содействие лицам, которые проявили выдающиеся способности в определенной сфере учебной и научно-исследовательской деятельности, в научно-техническом и художественном творчестве, в физической культуре и спорте;
- осуществляется финансовое обеспечение содержания лиц, нуждающихся в социальной поддержке в соответствии с законодательством Российской Федерации, в период получения ими образования.

Образование в Российской Федерации осуществляется в соответствии с профильным российским законодательством и нормами международного права. Основным национальным нормативным правовым источником в рассматриваемой сфере отношений является Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации». Закон об образовании — комплексный базовый акт, интегрирующий в себе как общие положения, так и нормы, регулирующие отношения в отдельных подсистемах образования. Он заменил целый ряд законодательных актов. В их числе — Закон об образовании от 1992 г., Закон о высшем и послевузовском профессиональном образовании от 1996 г. Впервые на законодательном уровне определены особенности получения образования гражданами, проявившими выдающиеся способности, иностранцами и лицами без гражданства, осужденными.

19 сентября 2003 г. в Берлине на совещании министров образования Европы Россия присоединилась к Болонской декларации о формировании единого европейского пространства высшего образования.

Общие цели программы действий, начало которой положила Болонская декларация, соответствуют национальным целям и стратегии развития образования в России. Статья 3 (п. 5 ч. 1) Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в качестве одного из принципов государственной политики России в сфере образования выделяет создание благоприятных условий для интеграции системы образования Российской Федерации с системами образования других государств на равноправной и взаимовыгодной основе.

С 2004 г. началось формирование организационной, нормативной, методической основ участия России в Болонском процессе.

Сегодня Россия, как участник процесса формирования общеевропейского пространства высшего образования, разделяет цели повышения доступности высшего профессионального образования, внедрения системы образования в течение всей жизни, повышения качества образования на основе компетентностного подхода и интеграции науки и образования, повышения мобильности и усиления интернационализации, совершенствования системы выявления наилучших практик и взаимного обучения.

Основные сложности интеграции в общеевропейское образовательное пространство связаны с содержательным реформированием учебного процесса, разработкой и принятием новых государственных стандартов в сфере высшего образования в связи с переходом на модульную систему обучения; необходимостью реформирования системы управления в вузах для разработки и по-

следовательной реализации институциональных стратегий интернационализации; необходимостью сохранения национального разнообразия и традиций фундаментальности подготовки в высшей школе.

В связи с этим особое значение приобретает совершенствование содержания учебного процесса и настройка связей между различными уровнями системы профессионального образования.

Указанная проблематика включает в себя достаточно широкий круг вопросов, исследование которых требует значительных временных ресурсов, поэтому в рамках настоящей статьи остановимся лишь на некоторых из них.

Под образованием отечественный законодатель понимает «единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов»[1].

Однако декларируемое «единство процесса обучения» не всегда находит отражение в практической деятельности образовательных организаций, даже в рамках одного профиля подготовки. В качестве примера, приведем состояние внутренних связей образовательного процесса в рамках преподавания учебных дисциплин административно-правовой направленности в высших учебных заведениях.

В системе высшего профессионального образования законодатель выделяет несколько взаимосвязанных уровней: бакалавриат; специалитет; магистратура; подготовка кадров высшей квалификации.

Взаимосвязь указанных уровней подтверждается тем обстоятельством, что к освоению программ бакалавриата или программ специалитета допускаются лица, имеющие среднее общее образование; к освоению программ магистратуры допускаются лица, имеющие высшее образование любого уровня, и, наконец, к освоению программ подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) допускаются лица, имеющие образование не ниже высшего образования (специалитет или магистратура).

Здесь, считаем целесообразным, обратить внимание на то, что традиционно для отечественной системы образования аспирантура (адъюнктура) относилась в большей степени к научно-исследовательской деятельности. В нынешних условиях правовой регламентации, ориентированной на интеграцию российского образования в общеевропейское образовательное пространство, аспирантура (адъюнктура) является самостоятельным уровнем профессионального образования и, как следствие, содержание образовательных программ аспирантуры (адъюнктуры) должно находиться в тесной взаимосвязи с программами других уровней профессионального образования.

Однако реальное положение не всегда соответствует смыслу и логике модернизации образовательного процесса в рамках последовательной реализации институциональных стратегий интернационализации отечественного образования.

Одной из ключевых, базовых учебных дисциплин, изучаемых на юридических факультетах высших учебных заведений, является «Административное право». Кроме того, направлению подготовки в аспирантуре (адъюнктуре) по специальности юриспруденция соответствует научная специальность 12.00.14. административное право; административный процесс.

Следуя логике построения системы высшего профессионального образования в России, опираясь на принципы и цели Болонского процесса, предполагаем, что учебная дисциплина «Административное право», должна изучаться последовательно на каждом из указанных выше уровней. Последовательность изучения дисциплины должна находить отражение в учебно-методических материалах: примерных и рабочих программах, тестовых и экзаменационных материалах, тематических планах и так далее.

Однако практика показывает, что каждый ВУЗ организует и реализует изучение учебной дисциплины «Административное право» индивидуально, то есть, в каждой образовательной организации такого уровня для рассматриваемой дисциплины предусмотрен свой объем учебных часов, свое вре-

мя изучения, своя структура курса дисциплины, свои тестовые и экзаменационные задания. Более того, филиалы также применяют к организации изучения «Административного права» свои подходы, зачастую отличные от головной образовательной организации.

Вследствие такого рода «самодеятельности» наблюдается очевидное противоречие замыслу и принципам гармонизации не только российского и европейского образовательного процессов, но и отсутствие единства в рамках преподавания отдельной учебной дисциплины высшими образовательными учреждениями России. Можно с достаточно высокой степенью вероятности предположить, что подобная ситуация имеет место применительно и к другим учебным дисциплинам юридической направленности.

Выявленные противоречия в совокупности закономерно влекут за собой снижение качества профессионального юридического образования в России, а также замедляют и дискредитируют работу механизмов Болонского процесса, направленных на гармонизацию и единство образовательных подходов.

В сложившейся ситуации, считаем целесообразным, обратить внимание профессионального педагогического и научного сообщества на необходимость выработки общих принципов организации и реализации преподавания учебной дисциплины «Административного права» и других дисциплин административно-правовой направленности (Финансовое право, Налоговое право, Таможенное право, Информационное право и т.д.).

Решение этой актуальной проблемы предлагаем начать с обсуждения комплекса обязательных требований к содержанию и структуре учебного курса «Административного права» в рамках единой программы («дорожной карты») унификации процесса преподавания указанной учебной дисциплины.

Единые требования к содержанию и структуре учебного курса «Административного права», по нашему мнению, должны касаться трех основных элементов:

- времени изучения дисциплины (распределение по семестрам и курсам);
- структуры учебного курса (исходя из классического и институционального научных представлений о системе отрасли административного права);
- контрольно-проверочных заданий (тесты, вопросы экзаменов и зачетов).

При этом особенно важно учитывать необходимость обеспечения единообразного соблюдения указанных требований во взаимосвязи и на всех уровнях системы высшего профессионального образования от бакалавриата до аспирантуры (адъюнктуры).

В качестве «площадки» для обсуждения и координации усилий профессионального сообщества в рамках выработки соответствующей «дорожной карты» предлагаем использовать Национальную ассоциацию административистов, учрежденную 25 ноября 2015 года в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Такой выбор объясняется высоким уровнем профессионализма, научным потенциалом участников, а также целями Ассоциации, среди которых:

- объединение усилий ученых, преподавателей и практиков в вопросах совершенствования теории, правового регулирования и практики государственного управления;
- научно-методическое и организационно-правовое обеспечение устойчивого взаимодействия граждан, институтов гражданского общества и государственных органов в решении задач социально-экономического развития Российской Федерации;
- интеграция и повышение уровня научных исследований в области административного права и процесса;
- разработка инновационных методик обучения, совершенствование образовательных технологий в рамках преподавания учебных дисциплин административно-правового цикла;
- привлечение членов Ассоциации к участию в проектах и программах, направленных на повышение уровня правового обеспечения и организации государственного управления, к экспертной деятельности.

---

[1] Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» / Собрание законодательства Российской Федерации от 31 декабря 2012 г. № 53 (часть I) ст. 7598.

УДК 378
ББК 74.4

МОТИВАЦИЯ УЧЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК ФАКТОР, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЙ ПРОЦЕСС НАЧАЛА ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ АДАПТАЦИИ КУРСАНТОВ В ПЕРИОД ИХ ОБУЧЕНИЯ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ МВД РОССИИ

ИГОРЬ ВИКТОРОВИЧ ЗАСЫПКИН,

преподаватель кафедры деятельности ОВД в особых условиях, Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, г. Москва

E-mail: zasipkin.i@mail.ru

Научная специальность 13.00.08 — теория и методика профессионального образования

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются значение мотивации учебной деятельности для профессиональной адаптации и становления молодого сотрудника в системе ОВД как сложный, многоплановый и динамичный процесс проявления профессиональной пригодности, ускорение времени вхождения в профессию, профессионального развития, профессионального личностного роста, профессиональной компетентности.

Ключевые слова: мотивация учебной деятельности; профессиональной адаптации; профессионализм; формирование компетенций; мотивационно-ценностный компонент; профессионального развития, профессионального личностного роста, профессиональной компетентности.

Abstract. Discusses the value of motivation of educational activity for professional adaptation and formation of a young employee in the system of the internal affairs as a complex, multi-faceted and dynamic process of the professional suitability, acceleration time of entering the profession, professional development, professional personal growth, professional competence.

Keywords: motivation of educational activity, professional adaptation, professionalism, formation of competence, motivational-evaluative component, professional development, professional personal growth, professional competence.

В настоящее время в научной литературе многими авторами уделяется большое внимание проблемам подготовки профессиональных сотрудников для органов внутренних дел. Понятие «профессионализм», с точки зрения А.К. Марковой, В.Г. Пищулина, включает наличие образования в соответствующей профессиональной области, которое обеспечивает формирование компетенций по той или иной специальности [9; 10].

В тоже время, особенности профессиональной деятельности будущих сотрудников полиции выдвигают на первый план особые требования к процессу их отбора и профессиональной подготовки, а также к личности будущих специалистов. Как отмечает В.Л. Кубышко, для воспрепятствования проникновению в систему МВД России лиц, связанных с криминальной средой, страдающих наркотической и алкогольной зависимостью, проводятся соответствующие мероприятия. К их числу относятся: клинико-лабораторные обследования на содержание в организме кандидатов на учебу наркотических и психотропных веществ, психофизиологические исследования, позволяющие определить соответствие морально-этических и психологических качеств кандидатов на учебу в образовательных учреждениях МВД России требованиям оперативно-служебной (учебной) деятельности. Все эти усилия в итоге направлены на формирование модели специалиста XXI века — сотрудника органов внутренних дел, способного противостоять новым вызовам и угрозам, умеющего применять передовые технические достижения и тактические приемы, обладающего необходимыми духовными и нравственными ценностями [8].

В своей работе С.А. Дружилов рассматривает понятие профессионализм как особое свойство людей систематически, эффективно и надежно выполнять сложную деятельность в постоянно применяющихся условиях. Автор отмечает, что для приобретения профессионализма необходимы соответствующие способности, желание и характер, готовность постоянно учиться и совершенствовать свое мастерство [6].

По мнению целого ряда авторов В.В. Богуславского, Н.Н. Васягина, А.Д. Варару и др. в проблеме профессиональной подготовки будущих сотрудников МВД России следует особое значение придавать мотивационно-ценностному компоненту модели [2; 4; 3].

Мотивационно-ценностный компонент характеризует мотивационную сторону профессиональной деятельности. Как отмечает Б.Г. Ананьев, мотивация может рассматриваться «как движущая сила человеческого поведения» [1].

В.Н. Дружининым была предложена модель мотивации профессиональной деятельности. По его мнению, осознанное переживание социальной значимости будущей профессиональной деятельности способствует закреплению мотива действия, внутренней мотивации [7].

С целью выявления особенностей мотивации учебной деятельности с точки зрения начала профессиональной адаптации будущих сотрудников органов внутренних дел, среди обучаемых образовательных организаций системы МВД России было проведено анкетирование, в котором приняло участие 585 курсантов и слушателей с 1-го по 5-й курс. Оценка мотивов учебной деятельности и их значимости осуществлялась по методике изучения мотивов учебной деятельности разработанной на кафедре педагогической психологии Ленинградского университета (модификация А.А. Реана, В.А. Якунина) [11]. Изучение полученных материалов позволило выявить ряд особенностей, так или иначе влияющих на мотивацию учебной деятельности. Отдельные результаты приведены в диаграмме № 1.

Из представленной диаграммы видно, что начиная с первого курса, мотивация учебной деятельности *«стать высококлассным специалистом»* и *«успешное обучение на старших курсах»* у обучаемых неуклонно снижается, с 97,6% до 89,6% и с 94.6% до 85,2%. Соответственно, процент понижения учебных мотиваций с первого по пятый курс составляет 8% и 9,9% соответственно. На основании сказанного можно сделать вывод, что у пятикурсников на первый план выходят мотивации учебной деятельности, связанные с осознанием значимости получения высшего образования для собственного будущего, так и как инструмента для реализации своих целей, но относительно слабо связанных с будущей профессиональной деятельностью.

Из приведенных в диаграмме № 2 данных видно, что из всех мотиваций учебной деятельности возрастает на 4,4% лишь мотивация *«быть примером сокурсникам»*. У остальных прослеживается устойчивая тенденция к снижению. Наибольшее снижение имеют учебные мотивации *«избежать осуждения и наказания за плохую учебу»* и *«обеспечить успешность будущей профессиональной деятельности»* на 7,7% и 7,1% соответственно. Далее мотивации учебной деятельности выстраиваются следующим образом:

Диаграмма № 1

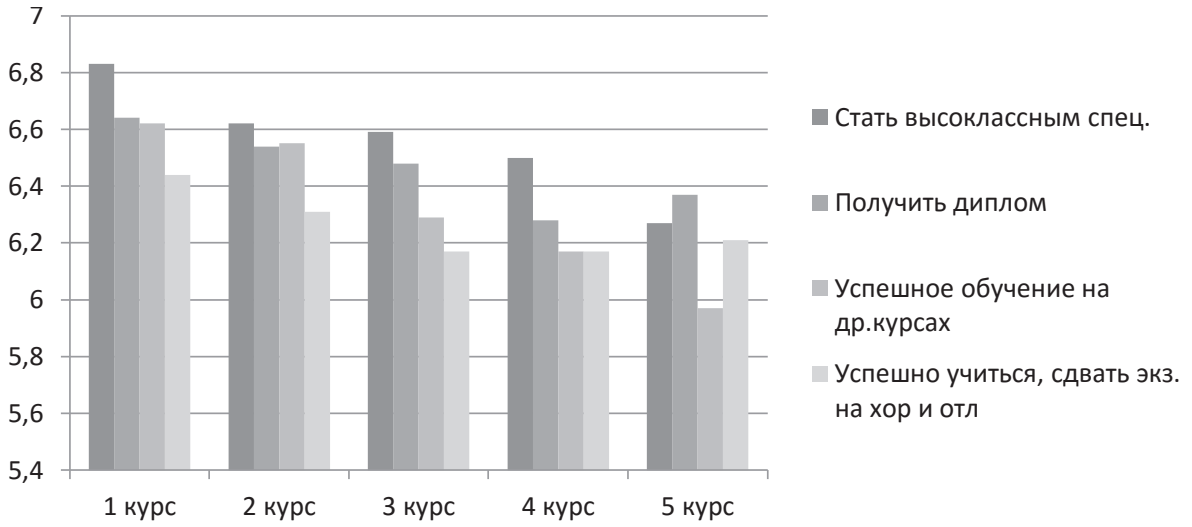
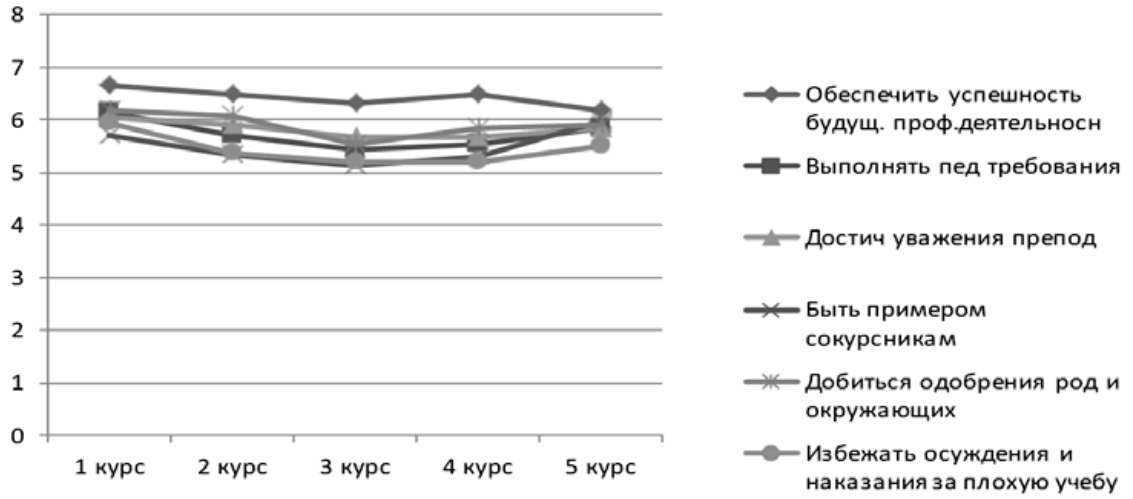


Диаграмма № 2



«выполнять педагогические требования» на 5,7%, *«добиться одобрения родителей и окружающих»* на 4,5%, «достичь уважения преподавателей» на 3,3%.

Из приведенных данных можно сделать следующие выводы, что от первого курса к пятому прослеживается устойчивая тенденция к снижению учебных мотивов. Особенно настораживает тот факт, что вместе с мотивом *«избежать осуждения и наказания за плохую учебу»,* при анкетировании обучаемых, выявлено падение интереса к будущей практической деятельности.

Следует отметить, для того чтобы побудить мотивационные процессы к учебной деятельности, особенно ее практической составляющей, важно чтобы обучаемый стремился реализовать свой образовательный потенциал, для этого необходимо создавать различные ситуации носящие мыслительно-познавательный характер (выделение проблемы, поиск путей ее решения, проведение дискуссии, выявление и поиск противоречий, преодоление возможных кризисных ситуаций; использовать игровые формы обучения с познавательным эффектом, активно организовывать и проводить занятия в форме состязания (соревнования); учитывать эмоциональную составляющую успеха, увлеченности изучаемой темой. На значимость эмоций в профессиональной деятельности обращает свое внимание и В.К. Вилюнас, который отмечал, что они (эмоции) побуждают, стимулируют, активируют специалиста-профессионала [5].

Основываясь на сказанном можно сделать следующие выводы и выделить три этапа начала профессиональной адаптации молодых специалистов в органах внутренних дел:

- первый этап — это этап профессиональной ориентации и отбора кандидатов на службу в органы внутренних дел, в нашем случае он продолжается до зачисления молодых людей на учебу в образовательную организацию системы МВД России;
- второй этап — это непосредственное начало профессиональной адаптации с момента прохождения молодым человеком начальной профессиональной подготовки. Далее она продолжается основным периодом обучения в образовательной организации, с одновременным выполнением в процессе обучения отдельных элементов службы сотрудника полиции (охрана общественного порядка при проведении общественно-политических и спортивных мероприятий) и заканчивается выпуском его уже как молодого специалиста;
- третий этап — это профессиональная адаптация молодого специалиста в коллективе территориального органа внутренних дел.

На каждом этапе организация работы требует согласованных действий всех участников процесса профессиональной адаптации: руководство факультета, профессорско-преподавательского состава, руководителей территориального органа внутренних дел. Необходимо подчеркнуть, что профессиональная адаптация и становление специалиста в системе ОВД является сложным, многоплановым и динамичным процессом, включающим в себя мотивационные составляющие, способные вызвать осуществление профессионального самоопределения, проявления профессиональной пригодности, рост профессиональной подготовки, ускорение времени вхождения в профессию, профессиональной адаптации, профес-

сионального развития, профессионального личностного роста, профессиональной компетентности.

Таким образом, можно сказать, что профессиональная адаптация, начинаемая с момента подбора будущего сотрудника, всего периода его обучения в образовательной организации системы МВД России, стажировках в территориальных органах, позволит максимально уменьшить возможность ошибок в выборе профессии, неудовлетворенности, разочарований, связанных с началом службы, что исключит создание предпосылок развития для формирования негативных явлений (пьянства, профессиональной деформации и т. п.), с другой стороны, будет способствовать закреплению на службе сотрудников, сокращению текучести кадров, улучшит профессиональную подготовку всего личного состава органов внутренних дел.

Литература

1. *Ананьев, Б.Г.* Человек как предмет познания. Питер, 2001. 288 с.

2. *Богуславский В.В.* Развитие и формирование мотивации учебной деятельности курсантов военных училищ МВД СССР: дисс. ... к.п.н. М., 1988. 176 с.

3. *Варару А.Д.* Формирование ценностных ориентаций, личных перспектив и отношений у курсантов вузов ВВ МВД России. дисс. ... к.п.н., Спб., 2007. 160 с.

4. *Васягина Н.Н.* Особенности ценностной структуры профессионального самосознания курсантов ГПС МЧС России / Н.Н. Васягина, О.Ю. Демченко // Образование и наука: Известия Уральского отделения Российской Академии образования. № 2 (59), 2009. / Гл. ред. В.И. Загвязинский. Екатеринбург: Уральское отделение РАО, ГОУ ВПО «Российский профессионально-педагогический университет», 2009. С. 64—70.

5. *Вилюнас В.К.* Основные проблемы психологической теории эмоций // Психология эмоций. М., 2007. 135 с.

6. *Дружилов С.А.* Становление профессионализма человека как реализация индивидуального ресурса профессионального развития. Новокузнецк: Институт повышения квалификации, 2002. 242 с.

7. *Дружинин В.Н.* Психология общих способностей. СПб.: Изд-во «Питер», 1999. 48 с.

8. *Кубышко В.Л.* Ведомственное профессиональное образование в системе Министерства Внутренних Дел Российской Федерации/ http://federalbook.ru/news/analitics/22.04.2011.html.

9. *Маркова А.К.* Психология профессионализма. М.: Межд. Гуманит. Фонд «Знание», 1996.

10. *Пищулин В.Г.* Модель выпускника университета. Педагогика, 2002, № 9. С. 22—27.

11. *Реан А.А.* Практическая психодиагностика личности. СПб. 2001.

References

1. *Anan'ev B.G.* Man as an object of knowledge. Peter, 2001. 288 p.

2. *Boguslavsky V.V.* the Development and formation of motivation of educational activity of students of military schools of the Ministry of internal Affairs of the USSR]. ... Ph. D. Moscow, 1988. 176 p.

3. *Vararu A.D.* the Formation of value orientations, personal perspectives and relations of students of universities of the MIA of Russia. Diss. ... Ph. D., St. Petersburg, 2007. 160 p.

4. *Vasyagina N.N.* Features of the value structure of professional identity of cadets of the state fire service of EMERCOM of Russia / N.N. Vasyagina, O.Y. Demchenko // Education and science: proceedings of the Ural branch of the Russian Academy of education. № 2 (59), 2009. / GL. edited by V. I. Zagvyazinsky. Ekaterinburg: Ural branch of RAO, GOU VPO «the Russian vocational pedagogical University», 2009. P. 64—70.

5. *Vilyunas V.K.* the Main problems of the psychological theory of emotion // Psychology of emotions. M., 2007. 135 p.

6. *Druzilov S.A.* Formation of professionalism of human as realization of individual resource of professional development. Novokuznetsk Institute of advanced training, 2002. 242 p.

7. *Druzhinin V.N.* Psychology of General abilities. SPb.: Publishing house «Piter», 1999. 48 p.

8. *Kubyshko V.L.* Departmental professional education in the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation/ http://federalbook.ru/news/analitics/22.04.2011.html.

9. *Markova A.K.* Psychology of professionalism. Moscow: Mezhd. Gumanit. Fund «Znanie», 1996.

10. *Pishchulin V.G.* Model of a University graduate. Pedagogy, 2002, № 9. P. 22—27.

11. *Rean A.A.* Practical psychodiagnostics personality. SPb. 2001.

УДК 378
ББК 74.4

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС: В ПОИСКАХ ОПТИМАЛЬНОГО УЧЕБНИКА

НИКИТА АЛЕКСАНДРОВИЧ КОЛОКОЛОВ,
судья Верховного Суда РФ, доктор юридических наук (г. Москва)
Научная специальность 13.00.08 — теория и методика профессионального образования
Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Роль учебника в образовании переоценить трудно. Хороший учебник и элементарные навыки самообразования — давно известная база успешного экстерната. Анализ современных учебников «Уголовно-процессуальное право» («Уголовный процесс») показывает, что их содержание, как правило, — вольный УПК РФ.

Ключевые слова: уголовно-процессуальное право; уголовный процесс; учебник; УПК РФ.

Abstract. The role of textbooks in education is difficult to overestimate. Good tutorial and basic skills of self-education — a well-known base of a successful externship. The analysis of modern textbooks Criminal procedure law (criminal procedure) shows that their content is usually a free code of criminal procedure.

Keywords: criminal procedural law; criminal procedure; tutorial; code of criminal procedure.

Не каждому учебнику удается выдержать проверку временем. Мгновенно стареют те книги по процессуальному праву, авторы которых стремятся писать «в режиме реального времени». Как правило, их труды весьма заметно устаревают еще до выхода в свет, после чего такие книги стремительно трансформируются в макулатуру. Быстрота данного процесса предопределена скоростью обновления отечественного уголовного судопроизводства. Есть примеры уничтожения многотысячных тиражей учебников, которые безнадежно устарели, так и не попав на книжные полки.

В тоже время, учебникам уголовного процесса С.И. Викторского, В.К. Случевского и И.Я. Фойницкого — более века. На четверть века моложе курсы А.Я. Вышинского, М.С. Строговича. Книги этих авторов многократно переиздавались, регулярно переиздаются, главное — по ним продолжают учиться!

В чем секрет их популярности? Как следует изучать уголовно-процессуальное право? Можно ли в российском чиновнике-практике воспитать творческое начало или, по крайней мере, уберечь его от слепой приверженности шаблону? Сможет ли Интернет в будущем заменить традиционные учебники уголовно-процессуального права?

Прежде чем оценить тот или иной современный учебник постараемся последовательно ответить на следующие далеко не риторические вопросы. Кого учить? Чему учить? После этого правомерна постановка вопросов: как учить и кому учить? И, только затем, по чьим учебникам учиться?

Кого учить?

«Мы все учились понемногу…» этим словам А.С. Пушкина из «Евгения Онегина», почти двести лет, но своей актуальности они не утратили. Проблема образования в России во все времена стояла исключительно остро. Во-первых, по европейским меркам, к юридической науке (впрочем, как и ко всем остальным) мы пристрастились довольно поздно… Во-вторых, до сих пор массовый отечественный родитель не желает учить своего ребенка как следует. Об этом пороке еще до Пушкина в начале века XIX писал «друг свободы» Д.И. Фонвизин («Недоросль»).

С величайшим сожалением об этом приходится говорить и сейчас, ибо современная молодежь, как и «Дунька» из пьесы К.А. Тренева «Любовь Яровая» в Европу ревется совсем не за знаниями. При этом особо следует подчеркнуть: если во времена Пушкина просвещенный мир был открыт лишь для избранных, то теперь право на обучение в лучших

университетах мира появилось у многих, по крайней мере, у детей из обеспеченных семей.

Помнится воспитатель Онегина «учил всему, шутя…», именно так мы учим в ВУЗах недорослей XXI века…, «чему-нибудь, да как-нибудь». На лицо традиционный российский выставочный стандарт: одни делают вид, что учатся, другие — что учат по-настоящему.

Скажем больше, наш Президент РФ — В.В. Путин, встречаясь в 2013 году со студентами-юристами, пусть и витиевато, но констатировал: «юридическое образование раньше было лучше».

Итак, современные студенты-юристы. Их основная масса (мои наблюдения — до 90%) в ВУЗ идет не за знаниями. Мальчики, чтобы «откосить» от армии, «повзрослеть». Девочки еще определеннее — дождаться замужества. Естественно, что юридические науки для них «китайская грамота», а процесс образования — каторга.

При этом практически все студенты уверены в том, что любые дипломы в нашей стране «покупаются», а среди получивших должности — «чужие весьма редки», как писал А.С. Грибоедов («Горе от ума»), «все больше свояченицы детки…».

Это во времена отсталой царской империи выпускники учебных заведений распределялись в зависимости от полученного на экзаменах бала ..., теперь в карьере главное — родительские и «иные» связи…

В таких безрадостных условиях особую значимость приобретает реплика проф. Т.Г. Морщаковой на одном из заседаний ученого совета факультета права научно-исследовательского университета «Высшая школа экономики» — о «числе оттенков современной тройки».

Чему учить?

К ответу на данный вопрос и подступиться трудно, ибо заказов на специалистов с конкретными знаниями в сфере юриспруденции в современной России (если не принимать во внимание очень ограниченное количество ведомственных учебных заведений) просто не существует. Есть некие «взятые с потолка» стандарты, по существу мало обязывающие к чему-то конкретному. Это туманные рекомендации, согласно которым студент должен прослушать определенное количество лекций по базовым дисциплинам. Однако, любая отрасль права — бездонный колодец, о глубине погружения в который нет смысла говорить до тех пор, пока не будет ясно, чем будущий юрист столкнется в жизни.

Поскольку кадровая политика в юриспруденции в основном отдана на откуп различным «кланам», предугадать будущее место работы молодого человека без учета клановых отношений немыслимо. Подавляющее большинство наших студентов-юристов получает некую аморфную сумму энциклопедических знаний по специальности. Если назвать вещи своими именами, то конкретно выпускник, как правило, не знает ничего.

Как организовать юридическое образование?

Начнем с оценки стихийно сложившегося качества образования. Проф. Н.Г. Иванов (РПА), будучи специалистом в области уголовного права, ситуацию в юридическом образовании прямо квалифицирует как вредительство [2, с. 12]. Сразу оговоримся, что в суровых оценках он не одинок. В свое время, другой не менее известный специалист — проф. В.А. Томсинов (МГУ) опубликовал две статьи, суть которых: место преступления — юридический факультет [5, с. 41—50; 6, с. 103—124].

Впрочем, а востребованы ли в условиях современности образованные юристы. Интересные соображения по этому поводу высказаны проф. Ю.Н. Стариловым. В частности он пишет: «… судебная системы «забирает» к себе далеко не лучших юристов. Выпускники юридических вузов — троечники — поступают в прокуратуру, где выполняют ее важнейшие функции. На законодателей вообще нигде и никого не учат. Их состав определяется политической линией, которая хотя и имеет в цивилизованном процессе какое то значение, но все же главным должны быть профессионализм, способности, пригодность к службе и законному исполнению должностных обязанностей, честность и порядочность» [4, с. 13].

Относительно причин ухудшения качества юридического образования сказано очень много, в основном не по существу, ибо прежде, авторы соответствующих рассуждений уклоняются от честных ответов на первые два вопроса. В таких условиях, вместо ответа на вопрос, как и чему учить, поговорим о том, как и чему учат.

Как и чему учат будущих юристов в других странах.

Миру известно множество моделей юридического образования. Среди всеобщего их многообразия можно выделить два варианта.

Первый: например, «на французской стороне» молодой человек у «вольных профессоров» несколько лет учится праву вообще, взрослеет, определяется в профессии. После чего уже возмужавшие юноша или девушка на, действительно, конкурсной основе поступают в специализированное образовательное учреждение, где уже «узкие» специалисты, в основном практики, натаскивают его (ее) в конкретном виде деятельности. В основе данного этапа образования жесткий договор, например: «государство — мы тебе знания + достойную стипендию (1.200 евро) + гарантированное место работы»; «студент — согласен распределиться с учетом балла на выпускных экзаменах, в противном случае возвращаю стипендию».

В рамках конференции «Пересечение взглядов на развитие административного права во Франции и в России» (23—24 февраля 2014 года, Центр публичного права, Университет Оверни, Клермон-Ферран, Франция) французские коллеги поинтересовались: «Вы собираетесь учредить административные суды, а кто же будет готовить для них судей». Пришлось признаться, что специальная подготовка судей, как впрочем, следователей, прокуроров, адвокатов и нотариусов в России, в отличие от Франции, законом не предусмотрена. В плане подтверждения уровня образования, для того чтобы занять должность судьи, достаточно диплома о высшем образовании. В следователи и прокуроры с распростертыми объятиями принимают студентов…, сразу распределяя их на должности старших специалистов…

Велика во Франции и роль системы последующей переподготовки, наличие которой позволяет удерживать юристов в курсе новейших знаний. Признаемся, в России повышение квалификации — разновидность отпуска…

Что после вышеприведенных откровений стоят возмущения общественности о том, что в судьи у нас идут «воспитанники аппарата судебной системы, уже отягощенные профессиональной деформацией». В наших условиях, это нормально, ибо «люди с улицы» вообще не имеют представления о весьма сложной, обставленной массой условностей, судейской профессии.

Конечно, существует и иной вариант обучения: сразу готовим узкого специалиста. Угадать с первого взгляда, кому быть юристом, а кому нет, практически невозможно. В таком случае система образования предполагает отсеивание, как минимум, до 50% студентов за годы обучения в ВУЗе, а само обучение растягивается на неограниченное время.

Да и сдавать студентам экзамены приходится не только по учебникам… Длительная практика по специальности — основа получения диплома юриста (Австрия, ФРГ). Напомним, что в России практика, в лучшем случае, — это несколько месяцев «на побегушках» в учреждении, про существование которого выпускник забывает сразу после получения диплома. В худшем случае практика — форма каникул…

Как видим, наше общество не столько безжалостно к своим детям, как западное. Куда гуманнее диплом вручить каждому желающему (Б.Ш. Окуджава — «дай каждому то, что он хочет»), о том, что по специальности смогут работать в лучшем случае 20%, вообще умолчим.

О числе юридических ВУЗов: «сократить» или «расправиться»?

Время от времени раздаются голоса: не пора ли сократить число юридических ВУЗов (факультетов), ибо налицо кризис перепроизводства. Трудно согласится с таким предложением.

Во-первых, каждый имеет право на получение именно тех знаний, которые ему по душе, особенно если родители за образовательную услугу уже заплатили. Правда, не будем забывать, что купленная таким образом услуга весьма универсальна. Тут, как купившему билет в Большой театр: за деньги можно смотреть балет, при этом никто не мешает надолго заглянуть в буфет, то и просто пройти в туалет.

Задача государства лицензировать качество возможных перспектив представления информации. ВУЗ — не армия, где принято говорить: «не знаешь — научим, не хочешь — заставим». Общеизвестно и бесспорно другое: «научить — нельзя, юриспруденции можно только — научиться». Не

дело преподавателя ВУЗа «бороться» с недорослями, на стороне которых влюбленные в них родители… Аппарата принуждения в ВУЗах нет, более того, наличие такового по статусу ему противопоказано. Преподаватель, «железной рукой» вгоняющий знания в студента, уже — не интеллигентный профессор, а лагерный «капо» (сокращенное от — *Kameradschatspojizei*), со всеми свойственными данному виду управленческой деятельности деформационными проявлениями.

Во-вторых, авторы идеи сокращения числа юридических ВУЗов не спешат с ответом на самый трудный для них вопрос: «Куда направить молодежь?» Как известно, российское общество ответа на данный вопрос пока не выработало. Следовательно: учим всех желающих, в первую очередь, тех, кто платит, после чего мучаемся, отделяя зерна от плевел…

Когда начинается дискуссия об эффективности ВУЗов, то сразу бросается в глаза то, что многое в ней от лукавого… В рамках борьбы с неэффективностью легко просматривается элементарная конкуренция, а то и просто желание избавиться от конкретной личности, С.Н. Бабурина, например…

Тов. И.В. Сталин в свое время сократил число гражданских юридических ВУЗов (факультетов) до шести…Последствия не заставили себя ждать. В мемуарах проф. В.Т. Томина читаем, «на Сахалине с высшим образованием в следствии оказался только я…, молодой специалист».

К этому добавим, что в советский период времени студенты вместо права изучали преимущественно коммунистическую догму. Последствия этого заметны до сих пор, ибо подавляющее большинство российских юристов не в состоянии оделить «право» от «закона» и пребывает в мечтах о возможности ликвидации преступности в отдельной взятой стране.

«Бакалавриат» и «магистратура»?

Что касается критики Н.Г. Иванова в названной выше статье относительно бакалавриата и магистратуры, то вспомним басню И.А. Крылова «Мартышка и очки» и армейское: «Плохо, когда начальник с инициативой». Дело не в том, сколько лет учить студента: четыре года или пять-шесть. Главное — кого, и чему. В свое время, в трех специализированных юридических ВУЗах (например, в харьковском им. Л.М. Кагановича) учили четыре года, а на юридических факультетах университетов — пять. Однако практики ценили именно выпускников ХЮИ, да СЮИ…, ибо те работу в отличие от «философов» знали…

Если «бакалавриат» от «магистратуры» отличается всего лишь объемом знаний, приобретаемых за год-два обучения, то наличие такой дифференциации вполне оправдано. Правда, деление на виды образования по объему следовало бы предвосхитить обнародованием официального списка ведомств, для работы в которых достаточно быть бакалавром, и тех, учреждений в которые на работу ниже магистра не берут.

Списка такого нет. Одна лишь судебная система утверждает, что ей нужны только магистры. При этом никто из лиц, ответственных за назначение судьи на должность, не ответит, какие нужные по работе знания кандидат в судьи получает за два года обучения в магистратуре периферийного ВУЗика. Особенно, если в нем и профессуры нет, а налицо лишь одна формальная аккредитация.

Право на юридические знания для всех

Нельзя не упомянуть и о просветительской функции современного юридического образования. Смотришь, на государственных экзаменах, защите дипломов студенты в форме даже подполковников полиции… (ИГУПИТ). Вроде люди уже прослужили Родине по два десятка лет «верой, правдой, силой…», доказали свою профессиональную пригодность, прошли все мыслимые аттестации… Только вот «дипломчика» о высшем юридическом не хватает, следовательно, появилась возможность уволить ветеранов прямо сейчас, без пенсии… Очевидно, что спрос с таких великовозрастных студентом должен быть разумным…

Об учителях…

Причины роста числа юридических ВУЗов (факультетов) в России всегда носили объективный характер: в начале 90-х годов прошлого века юристов в стране катастрофически не хватало. Однако лавинообразное увеличение количества учебных заведений обусловило и появление многочисленных болезней роста. В их числе отсутствие надлежащей юридической школы. Если ранее юридические дисциплины преподавали сотни специалистов, то теперь их многие тысячи. В ос-

новном это случайные люди. Отсутствие достойного заработка вымывает из преподавательского корпуса действительно достойных специалистов. Основная масса юристов-педагогов — «остепенилась» по ускоренной программе, ориентирована не столько на науку, сколько на составление разных несбыточных планов и соответствующих им отчетов.

Проблема носителей юридического знания в России существовала всегда. В 1917 от старой профессуры избавились, репрессии пережили единицы, новых специалистов стали рекрутировать уже в «хрущевскую оттепель». Про ускорение процесса тогда один из заслуженных метров сказал: «Боже, в доктора пошел середняк…»

Для чего нужны знания по специальности

Если вы решили освоить какую-то определенную отрасль права, вам, прежде всего, предстоит ответить на вопрос, для чего это нужно. Если диплом для обучающегося — лишь формальность, его будущая юридическая деятельность будет «дислоцирована» далеко от уголовного судопроизводства, для ознакомления с его процедурами достаточно самого примитивного учебного пособия. Если уголовный процесс — основа будущей профессии, то вам надо приготовиться к серьезной и длительной работе.

В последнем случае самое главное — никогда не прекращать изучение уголовно-процессуального права. Это, в частности, может быть научно-организованное чтение специальной литературы. Любите читать, например, обзоры судебной практики — читайте их, нравятся статьи в специальных юридических журналах «Уголовный процесс» и «Уголовное судопроизводство», «Библиотека криминалиста. Научный журнал» — читайте эти, а равно и другие юридические журналы: «Законность», «Российская юстиция», «Российский следователь», «Российский судья» и др. Но читайте обязательно. Сейчас много специальных электронных курсов. Например, я стараюсь постоянно быть в курсе всех судоустройственных и процессуальных вопросов, как в России, так и за рубежом.

Актуальные проблемы в уголовном судопроизводстве: понятия, иерархия

Развитие науки немыслимо, если лица, ее творящие, не в состоянии выявить, поставить и правильно разрешить проблемы, свойственные объекту познания. С сожалением приходится констатировать, что в силу различных причин многие специалисты в области уголовно-процессуального права увлечены мелкотемьем, догматикой, а то и просто схоластикой, кроющейся под личной юридического романтизма.

В советский период не только многие государственные и правовые институты, но и сами государство и право рассматривалась как явление временное, свойственное лишь определенному историческому периоду. В частности, существование уголовного судопроизводства объяснялось наличием преступности — досадного родимого пятна, уродующего светлый образ социалистической действительности, исчезновение этого пятна напрямую связывали с разрешением триединой задачи коммунистического строительства.

В силу этого обстоятельства исследование уголовного судопроизводства в качестве самостоятельного способа разрешения социальных конфликтов, носящих закритические характер, в число приоритетных научных изысканий никогда не входило. Более того, отвержение по идеологическим соображениям концепции разделения властей полностью лишило ученых возможности правильно определить природу уголовного судопроизводства, его значимость в общественном развитии.

Поэтому неудивительно, что в эпоху перемен, закономерно грянувших на рубеже второго и третьего тысячелетий, российская правовая наука вошла без необходимой суммы теоретических знаний о преступности вообще и о способах борьбы с ней в частности. Результат длительной информационной самоизоляции нашего общества проявился и в рамках реформы уголовного судопроизводства. Начавшись в конце 80-х годов прошлого столетия, она вскоре сама по себе приостановилась, в том числе и потому, что у общества отсутствовала научно обоснованная концепция развития уголовного процесса. В этой связи реформаторам уголовного судопроизводства пришлось ограничиться поспешным копированием апробированных в других странах законоположений, численным увеличением корпуса работников, занятых в уголовном процессе, укреплением их материально-технического обеспечения.

Некоторые специалисты утверждают, что за 25 лет правовой реформы сделано немало, однако, несмотря на принятие Конституции 1993 года, УПК РФ 2001 года, воспевающих принцип состязательности, настоящего состязательного судопроизводства в России, как не было при советской власти, так и нет до сих пор.

По крайней мере, специалисту, посвятившему четверть века уголовному судопроизводству, очевидно одно: принципиальных изменений в отечественном уголовном процессе пока не произошло! Скажем больше, по целому ряду позиций защищенность участников процесса стала хуже, чем при социализме, который по инерции все еще квалифицируют как период административного произвола.

Во-первых, признаемся, в наши дни, как и в период сталинизма, насилие — «повивальная бабка» уголовно-процессуального доказывания, а судебное разбирательство — фарс, ибо «сказанное следователю, дороже произнесенного в суде».

Во-вторых, в России по-прежнему нет сторон, так как за результаты рассмотрения уголовного дела перед обществом отвечает только суд. Никто еще строго, по настоящему, не спросил:

- с органов предварительного расследования за то, что они не удосужились собрать доказательства, достаточные для постановления обвинительного приговора;
- с органов прокуратуры за то, что они, имея надлежащую доказательственную базу, провалили обвинение в суде;
- с органов адвокатуры за то, что ее представители не отстояли невиновного.

Тем временем от суда требуют не то, что невозможного, а просто незаконного: например, «наказать по полной программе» (Д.А. Медведев) попавшего «под горячую руку» рядового «стрелочника».

Да и нет пока в России самого главного — самостоятельного суда первой инстанции, поскольку им, как и раньше, пусть теперь и опосредованно, руководит вышестоящий суд, который согласно сохранившейся с советских времен концепции, не исследуя доказательств, в праве навязать первой инстанции свой подход к оценке доказательств.

В чем причина консервации негативных тенденций в российском уголовном судопроизводстве. Почему это стало возможно? Причин множество. В рамках системного анализа все они легко узнаваемы. Вот наиболее существенные из них.

Проблема взаимоотношения общества (в лице государства) с преступником. Истории известны два варианта этих отношений. Первый: преступник — враг! Любое взаимодействие с ним (в том числе, и выгодное для потерпевшего) не допустимо. У преступника есть только одно право — каяться. А уж казнить его или миловать, право общества, государства, суда. Второй вариант: преступник — сторона в правоотношении, с которой желательны любые взаимовыгодные связи.

Лучшие мировые стандарты уголовного судопроизводства свойственны демократическим обществам. Они давно согласились на сотрудничество с преступником, пошли по пути формирования неформального состязательного уголовного процесса, в результате чего смогли минимизировать конфронтацию в уголовном судопроизводстве между сторонами и, как следствие этого, резко удешевить его. В данном случае объем ограничения прав и свобод личности, привлекаемой к уголовной ответственности, в значительной степени предопределен, прежде всего, поведением стороны защиты.

Там, где «чистосердечное признание — прямая дорога в тюрьму», стороне обвинения, как и раньше, приходиться тратить народные деньги на доказывание очевидного. Наше общество (а вместе с ним и ученый мир, и законодатель), провозгласив состязательность в качестве основополагающего принципа уголовного процесса, лукаво не сочло нужным наполнить его необходимым содержанием, а именно: по-настоящему заинтересовать сторону защиты в сотрудничестве со стороной обвинения.

Очевидно, что обозначенная проблема далеко выходит за рамки собственно уголовного процесса, ибо носит междисциплинарный характер, тем не менее, без ее разрешения дальнейшее движение российского уголовного процесса не мыслимо. Очевидно и то, что разработка этой проблемы не возможна без переоценки некогда незыблемых постулатов. В их числе, во-первых: цели и задачи уголовного процесса; его реальная роль, а не вообража-

емая роль в борьбе с преступностью; экономическая обусловленность уголовного судопроизводства, как вида государственной деятельности; критерии эффективности уголовного процесса в целом, отдельных его элементов в частности; унификация — благо или унификация — вред.

Пока же сути форм особого производства, давно переставшим быть особым, ибо в некоторых регионах данные процедуры применяются по 70-80% дел, авторы учебников пишут строго в рамках ничего не раскрывающего УПК РФ.

Во-вторых, важнейшее значение имеет *установление оптимального баланса между частным и публичным в инициации процесса;* отказ от обязательности установление истины по каждому делу; формальное и неформальное в отношениях между сторонами; примирение — предпочтительная форма разрешения конфликта.

В-третьих, речь, конечно же, идет, об *оптимизации регламента судопроизводства.* Работая в данном направлении, в первую очередь, следует помнить о субъектах процесса, их правовой культуре, реальных возможностях.

В этой связи направлением научного познания может быть проблема, в рамках которой уголовное судопроизводство рассматривается не само по себе (некая «вещь в себе»), а в сфере профессиональной деятельности.

Подобные подход позволит пересмотреть многие проблемные вопросы, наличие которых обусловлено структурой уголовного процесса как проблемного объекта понимания и описания. Такой подход к организации научного познания вовсе не исключает изучения уголовного процесса в статике. Далеко не все сделано еще в сфере проблемы текстов законодательных актов как источников уголовно-процессуального права. Данное правление научной деятельности может быть разделено на общие и специальные оставляющие. Для первых характерно изучение структуры текстов, их юридико-технических элементов.

Для специальных составляющих характерен выход за рамки догмы уголовного процесса, взгляд на проблематику через призму многих других наук, в первую очередь, философии, социологии, политологии, психологии, теории государства и права.

Специальным направлением познания является уголовно-процессуальное правосознание, как профессиональных юристов, так и иных лиц, втянутых в механизм уголовного судопроизводства.

Отсутствуют фундаментальные исследования уголовного процесса, которые могут позволить с той или иной долей достоверности выработать модель развития отечественного уголовного судопроизводства.

Научные исследования нуждаются в индикаторах проблемных ситуаций, их наличие позволит оперативно переводить результаты научных опытов в уголовно-процессуальные концепции.

Анализ судебной практики свидетельствует, что современный российский правоприменитель пребывает, как правило, вне рамок общепризнанных мировых стандартов процесса, иными словами вне рамок демократической идеологии. Он также не обладает совокупностью знаний, наличие которых необходимо для оперативной ориентации в сфере юридической информации. Не обладает российский правоприменитель также и комплексом навыков, которые необходимы ему для того чтобы, во-первых, пользоваться нормативной базой, а во-вторых, применять содержащуюся в нормах права информацию на практике.

Процесс состязательный или…

Впрочем, нет и научно обоснованных ответов на такие принципиальные вопросы: «Нужна ли россиянам «западная» по своей природе, состязательная форма судопроизводства?» Есть ли реальный шанс у наших поколений втиснуть ее в своеобразный отечественный менталитет? Нужно ли форсировать помещение российского уголовного судопроизводства в прокрустово ложе европейского процесса?

Беспомощность в перечисленных принципиальных вопросах продемонстрировал даже проф. В.Д. Зорькин. С одной стороны, он пишет: «Право — это категория, безусловно, западная, модерназзационнная» [1, с. 165]. Далее небрежно отбросив все прочие правовые системы проф. В.Д. Зорькин продолжает: «Запад — пионер права» [1, с. 165]. Затем автор сначала восхищается лозунгом: «Свобода, равенство, братство!» [1, с. 166], потом с пиететом использует категорию «неподкупного судьи» [1, с. 165].

Идиллия, да и только! Впрочем, ниже проф. В.Д. Зорькин, сам себя именующий «западником», спешит отказаться от современных европейских правовых ценностей [1, с. 167—177].

Если уже проф. В.Д. Зорькин путается по базовым вопросам, то судья россиянами по-прежнему воспринимается не как самостоятельный и независимый арбитр в споре равных, а как заурядный чиновник, которого «слабый» униженно просит защитить от «сильного», несмотря на то, что стороны в состязательном процессе уравновешивает не стоящая за ними физическая или экономическая мощь, приближенность к правящей элите, а право.

Авторитет органов предварительного расследования, в первую очередь, полиции традиционно низок, организация уголовно-процессуального доказывания ассоциируется с технологиями, которые стали известным по делам Михеева (Нижний Новгород), Назарова (отдел полиции «Дальний», Казань).

Причин сегодняшнего, весьма далекого от идеала состояния российской судебной власти много, однако в их иерархии особое место занимает дефицит фундаментальных общеправовых научных знаний о судебной власти. Несмотря на то, что в научное и массовое правосознание пришло понимание того, что знания о судебной власти, процессуальных науках нуждаются не только в серьезном переосмыслении, но и в обобщенном изложении в рамках единой доктрины, тем не менее, они до сих пор разбросаны по целой группе гуманитарных наук, отраслевым правовым наукам. В то же время, очевидно, что без соответствующей общетеоретической базы ни качественная подготовка специалистов, ни эффективное решение проблем судебной власти невозможно.

В 2012 году я инициировал подготовку коллективной монографии, главный мотив которой — состязательность. Некоторые мои друзья — специалисты в области процессуального права отказались от участия в проекте с формулировкой: глупо писать о том, чего нет…, а псевдосостязательность их не интересует.

Уголовный процесс: необходимая сумма знаний

Что же должен узнать студент в рамках курса «Уголовный процесс (Уголовно-процессуальное право)». Считается, что он, как минимум, должен изучить УПК РФ. В данном случае, лучший учебник — комментарий УПК РФ! Анализ ряда новейших учебников позволяет сделать вывод, что большинство из них за рамки «комментариев» так и не вышли.

Исключительно точно, правда к иной отрасти научных знаний, по данному вопросу на конференции («Закон и законодатель: проблемные вопросы законотворческого процесса», РПА, 24 ноября 2014 г.) высказалась проф. А.И. Долгова. Она сказала, что «специалисты не знают права? Это не удивительно, ибо у них нет «Учебника уголовное право», есть «Учебник УК РФ»».

Трудно спорить с уважаемым метром, ибо очевидно, что любой закон всегда уже науки. Кроме того, он может быть не только фрагментарным, односторонним, противоречивым, безграмотным, но и антинаучным.

В тоже время, из вопросов, которые задают практики, следует, что им, как раз не хватает основных теоретических знаний. УПК — не инструкция, все предусмотреть в законе невозможно, да и не нужно, образованному юристу достаточно понимания сути правовых институтов, все лакуны в законе он легко заполнит по правилам аналогии.

В образовании учебник — отправная точка

И все же место и роль базового (основного) учебника по изучаемой дисциплине в процессе образования переоценить крайне трудно. М.В. Ломоносову на начальном этапе учебы оказалось достаточно всего двух книг: «Арифметики» Л.Ф. Магницкого и «Грамматики» М.Г. Смотрицкого, чтобы войти в истинный мир науки, который в те годы (как, впрочем, и сейчас) находился в Западной Европе. После этого минуло два столетия, которые понадобились российской правовой науке, чтобы к концу XIX века — началу века XX сформировалась она — наша, отечественная высшая юридическая школа, которая, естественно, была основана на европейском правовом знании о государстве и праве вообще, его отраслях в частности.

Именно из просвещенной Европы к нам пришли и первые учителя, и первые учебники по различным юридическим дисциплинам. Великие крестьянская и судебная реформы Александра II стимулировали развитие юридических наук, поскольку

с освобождения крестьянства правоохранительная деятельность, концентрировавшаяся до этого в руках помещиков, стала видом массовой государственной деятельности. Российской судебной системе потребовались десятки тысяч квалифицированных юристов. Для их подготовки была открыта добрая дюжина юридических факультетов, студенты которых нуждались в современных добротных учебниках.

Поскольку спрос рождает предложение, вскоре такие учебники появились. Именно в те годы удалось выработать структуру учебника по уголовному процессу, которая, без существенных изменений, просуществовала до середины 30-х годов XX века. Ее особенность — соединение «в одном флаконе» курсов двух дисциплин: «Судебная и правоохранительная системы» и, собственно, «Уголовный процесс».

Позже из основного курса процессуальной науки постепенно выделились в отдельные обязательные дисциплины: «Судебная и правоохранительная системы», «Уголовно-процессуальное доказывание», «Теория оперативно-розыскной деятельности» и др. Такое деление можно только приветствовать, поскольку оно способствует: 1) своевременному, начиная с 1-го курса, углубленному изучению субъектов процессуальной деятельности в условиях реальной жизни; 2) укреплению представлений у студентов о межотраслевых связях.

К сожалению, со временем «дочки» уголовно-процессуальной науки утратили статус обязательных дисциплин. Результат: учащиеся на 3-ем курсе ВУЗа приступают к изучению процессуальных регламентов, не имея элементарных сведений об их субъектах (дознавателях, следователях, прокурорах, судьях и адвокатах), не в состоянии увидеть за данными терминами реальные учреждения и конкретных должностных лиц. «При социализме», окончанию 3-го курса изучение данных дисциплин завершалось ознакомительной практикой, которую проходили поочередно в нескольких правоохранительных органах и суде. Овладению процессуальными знаниями способствовало привлечение студентов к разного рода общественным обязанностям, например, помощь органам расследования. Именно в статусе общественного помощника следователя я получил первые навыки допроса, проведения прочих следственных действий. В наши дни студентов «учат плавать в пустом бассейне».

Позже по уголовно-процессуальной науке удар, пусть и формальный, нанесли уже на академическом уровне: регламенты проведения следственных действий отделили от рекомендаций по их тактике.

Без особого преувеличения можно констатировать, что период 1864 — 1917 гг. применительно к уголовному процессу следует отнести к этапу его демократического расцвета. За полвека вместо судебной системы, отягощенной пережитками феодализма, удалось создать вполне адекватные тому времени по европейским меркам: предварительное расследование, прокуратуру, адвокатуру и суд. В определенной степени можно говорить, что высшему юридическому образованию того периода удалось гармонизировать такие трудно сводимые в одно целое категории как «буква» и «дух» уголовно-процессуального закона. В текущий момент нам остается лишь вспоминать, что именно на те годы пришелся расцвет российской адвокатуры — ее золотой век, длившийся, к сожалению, только 50 лет.

В советский период в общественном правосознании государство ассоциировалось с довлеющим над всем и вся всесильным аппаратом классового насилия. Естественно, что в таких условиях гипертрофированная система правоохраны (органы дознание, предварительного расследования, прокуратура и суд), а равно свойственные их деятельности регламенты (уголовное право и уголовный процесс) рассматривался не более чем один из основных инструментов единой командно-административной системы.

Основная масса юристов, получивших образование в советской юридической школе, об истинном предназначении права вообще, а уголовного процесса в частности, имеет довольно скудную информацию, а то и вовсе извращенные сведения. Юристы преимущественно готовилась к борьбе с преступностью, ее искоренению, неудивительно, что выпускники юридических ВУЗов и факультетов, практически все — члены КПСС, как минимум, активные комсомольцы, буквально, с первых дней практики жаждавшие вступить в бой с опасным, зачастую вымышленным, врагом. При этом они были

убеждены, что в состоянии войны с преступностью хороши практически любые средства, главное, чтобы они смогли приблизить заветный момент — «пожать руку последнему советскому преступнику» (Н.С. Хрущев).

Основной учебник

Учебники в настоящее время не пишет разве ленивый. Опубликовать можно все. Наличие связей с лицами, определяющими издательскую политику, гарантирует автору откровенно слабого творения присвоение солидного «грифа», что тут же возводит абсолютно бесполезную книжку в ранг дидактического шедевра, обязательного для учащейся братии.

«Уголовно-процессуальное право» в длиннющем ряду всевозможных учебников и учебных пособий представлено весьма разнообразно. В числе авторов есть давно устоявшиеся коллективы, возглавляемые маститыми процессуалистами (К.Ф. Гуценко, П.А. Лупинской, И.Л. Петрухиным), хватает и новичков, «пишущих лишь для того, лишь бы слышали его».

Кто же пришел на место И.Я. Фойницкого, В.К. Случевского, А.Я. Вышинского, М.А. Чельцова-Бебутова, М.С. Строговича, др. наших именитых процессуалистов, учебники которых с удовольствием перечитываются спустя столетие? Удалось ли современникам воссоздать тот строгий академический уровень, которым отличались труды великих предшественников? О каком процессе пишут: демократическом, характерном, как ни странно, для крестьянской Царской России конца XIX — начала XX века. Репрессивном, призванном покарать всех, кто в эпоху великой советской промышленной революции мешал передовому пролетариату строить коммунизм? Что, наконец, сейчас представляет собой учебник «Уголовно-процессуальное право»?

Все мои коллеги, процессуалисты, в первую очередь, заведующие кафедрами, буквально, одержимы идеей: написать собственный, авторский учебник. Если я высказываю сомнения, дескать, делать этого не нужно, ибо отличия их конкретной процессуальной школы от всех прочих минимальны, однако, меня, как правило, не слышат. Ну, что же, если хочется, то пусть пишут. Благо, покупатель есть, а, как известно, спрос — рождает предложение.

Учебник — значимая веха в научной деятельности, показатель, по которому судят о месте преподавателя в научном мире. В свое время кафедре, возглавляемой проф. П.А. Лупинской, удалось создать ученик «Уголовно-процессуальное право», который не только выдержал множество изданий, стал уникальным образцом дидактики, но и существенно опередил время, так как его авторы, спев гимн судебному праву, указали новое направление в развитии уголовно-процессуальной науки.

Уголовный процесс — своеобразная визитная карточка государства. В зависимости от того: пытают подозреваемых в «подвалах» полиции или нет, классифицируют режим правления. Чтобы принципы, гарантирующее неприкосновенность личности, нашли свое пристанище в уголовно-процессуальном праве, начиная с 70-х годов прошлого века, их фиксируют в Основных Законах государств: такова юридико-техническая мода в сфере конституционного строительства. Чтобы убедиться в том, что это действительно так, достаточно изучить конституции, принятые в последней четверти прошлого века.

Россия исключением из общего правила не является. Все, что из уголовно-процессуальных норм подлежит включению в Основной Закон, в нем содержится. Помогло ли это России? Пока нет: решения Европейского Суда по правам человека тому свидетельство. Единственная для российских просторов по настоящему независимая судебная инстанция констатирует: в Отечестве нашем подозреваемых истязают, а виновных в пытках не наказывают, так как «компетентные власти» в них ничего вредного не видят.

Почему в России все обстоит так, а не иначе? Тоже очевидно! Наше общество в нарушителе видит врага. С ним, естественно, возможно только состояние «войны», в которой, «нужна одна победа, уж за ценой не постоим». И никаких адвокатов-защитников: явных пособников врага! Иначе правоохранительным структурам вовремя не удастся отчитаться перед СМИ о том, что задержанный дает «признательные показания». Признание вины — вот она — «царица доказательств» образца XXI века!

Как в таких условиях написать хороший учебник по уголовному процессу, если для общества все еще туманны цели этого важнейшего вида го-

сударственной деятельности. О каком уголовном процессе писать, если целый ряд важнейших, апробированных временем процессуальных институтов, несмотря на официальные уверения о завершении судебно-правовой реформы, законодателем не восприняты.

Судебная реформа в России была осуществлена в 1864 году, а все, что было потом — это пульсирующая контрреформа. Сначала, еще при царизме, в конце XIX, — шаг назад. Период строительства социализма — отдельный экскурс в «глубочайшее средневековье» с его мракобесием и массовым истреблением разного рода «ведьм». Затем «Хрущевская оттепель»: ученые уже не обязаны громить все царское. Более того, в «забытом навсегда старом» им разрешено искать «рациональные зерна», имеющие право на существование в условиях развернутого строительства социализма. В поисках этих самых «зерен», «обнаружение» которых порой приравнивалось к научным достижениям, достойным ученой степени, российская процессуалистика подошла к очередной революции.

В 1991 году принята не Концепция судебной реформы, а концепция по выходу из затянувшейся на полтора столетия судебной контрреформы. «Подвсплыла» ли хоть на полметра «подводная лодка» российского уголовного процесса за два десятилетия модернизации уголовного судопроизводства, ясно будет несколько позже: большое, если оно есть, не спрячешь. Пока же «приборы» фиксируют очередной «нырок»…

Незамеченный юбилей

24 октября 2011 года Независимый экспертно-правовой совет (НЭПС) собрал сторонников суда с участием присяжных заседателей, чтобы послушать Вэлери Хэнс — специалиста по социологическим исследованиям этого общепризнанного инструмента разрешения конфликтов.

Примечательно, что именно в этот самый день исполнилось ровно 20 лет со дня одобрения Верховным Советом РСФСР Концепции судебной реформы в России, одним из ключевых положений которой было возрождение суда с участием присяжных заседателей в отечественном судопроизводстве.

Встречу открыл С.А. Пашин — один из «крестных отцов» последний российской судебной реформы. Достопочтимый мэтр посетовал это, безусловно, юбилейное событие осталось незамеченным…

В этой связи хотелось бы напомнить, что в том же году также практически незамеченным осталось куда более значимое событие — 150-летие отмены крепостного права — особого правового состояния нашего общества, в рамках которого основная часть населения Российской империи — крестьяне пребывали фактически вне рамок правоотношений, характерных для подавляющего большинства стран европейской цивилизации.

Крестьянин — раб, крестьянин — вещь. Их, крестьян, можно было продавать «с землей» и «на вывод», оптом и «по одиночке»… Реальные хозяева объектов частной собственности составляли около 1% населения.

В этом месте многие резонно заметят, а причем здесь уголовный процесс? Расценим данный вопрос не более чем риторический, ибо с освобождением крестьян преследование их за подавляющее большинство правонарушений из сферы права частного стремительно переместилось в сферу права публичного. С момента раскрепощения крестьянства российское уголовное судопроизводство по настоящему стало массовым. Кстати, именно крестьяне составили основу корпуса присяжных…

Великие реформы Александра II! Таковыми их назвали еще «при жизни» их отцов — в XIX веке. Чем дальше уходят реформы в прошлое, тем очевиднее их величие. Величие их многогранно. Важнейшая составляющая этого величия — строгая ориентация на Европу. Впрочем, основная цель реформ достигнута не была: собственник средств производства массовым классом так и не стал.

В 1917 году российское общество решило, что европейская культура ему чужда, отечественное правосознание приютило лишь такой европейский стандарт, как призрак коммунизма, с 1848 года бродивший по Европе. Частную собственность провозгласили вне закона. Небогатые, зато в основном оседлые до этого россияне вмиг превратились в нищих кочевников. Понятие «право частное» ушло в прошлое, основой ключевых производств стал подневольный труд заключенного. В спецтюрьмах трудились даже ведущие авиаконструкторы. 1917—1953 годы — апофеоз уголовного-правого принуж-

дения. Революции суд, безусловно, мешал: слишком медленно работал. Правда, в пропагандистских целях, пусть и редко, но использовалась и судебная машина, статус которой: официально — институт воспитания, научно — изощренная форма расправы.

1953—1985 годы затрачены на осознания того, что было утеряно…

В 1991 году очередной раз в уголовном процессе взят курс на европейскую культуру, признан, пусть и с оговорками, авторитет Европейского Суда по правам человека!

И все же, несмотря на целый ряд бесспорных достижений 20-летие старта судебной реформы решили не отмечать. Причин тому множество… Главная, думается, в том, что реформы 90-х годов XX века столь же неудачны, как и реформы века предыдущего: в России как не было, так и не нет массового собственника, следовательно, все производные институты, в том числе и суд присяжных никому не нужны…

Предыдущий гость НЭПС Акио Коморида честно признался. Мы, японцы, не знаем в чем польза данного института. Возрождая его в Японии, мы ориентировались на стандарты организации жизни в демократических странах.

Суд с участием присяжных — свидетельство демократичности общества. Последние годы в России взят курс на свертывание демократических институтов. Пострадал и суд с участием присяжных: число подведомственных ему дел постоянно снижается.

Впрочем, перечисленные проблемы жизни в стране не пресекают, следовательно, несмотря ни на что, в сотнях вузов идет подготовка десятков тысяч будущих юристов. Процесс данный, да простят автора за каламбур, без учебника по уголовному процессу не мыслим.

В тени «железного занавеса»

Семьдесят лет российская процессуалистика была вырвана из контекста мировой науки. Да и зачем совершенствовать «мертвую доктрину», если завтра коммунизм, и никакой преступности… В конце 80-х годов XX века стало очевидно: коммунизма — утопия, российские криминология и уголовный процесс, наконец-то, стали просыпаться.

Последствия длительной амнезии налицо до сих пор: старое, несмотря на всю его простоту, очевидность и полезность, вспоминается с трудом. Крайне медленно нащупываются канувшие в дореволюционное прошлое традиции: «состязательность», «суд с участием присяжных заседателей», «презумпция невиновности», «апелляция»…

Впервые по-новому об уголовно-процессуальном праве попытались сказать создатели «Курса советского уголовного процесса», вышедшего под редакцией А.Д. Бойкова и И.И. Карпеца в 1989 году. Многие разделы этой, по-своему добротной книги, не утратили ценности и сейчас, ибо содержащийся в ней материал позволяет подвести неутешительный итог развития советского уголовного процесса. Итог пути, который, как показала история, оказался тупиком, ибо в науке желаемое нельзя выдавать за действительное. Сказанное несколько не преуменьшает значение советского опыта, ибо любой опыт для человечества полезен.

Начало 1990-х годов ознаменовалось появлением плеяды авторов, активно писавших учебники по «новому» уголовно-процессуальному праву. Многие творят до сих пор, их учебники выдержали добрый десяток изданий. Следовательно, все опубликованное ими не только востребовано, но и рентабельно для издателей.

Отметим, практически каждый последующий учебник, существенно «толще» предыдущего. За пятнадцать лет книги в среднем «поправились» в два раза. И это в условиях, когда УПК РФ по меткому замечанию французского компаративиста Раймона Леже ввиду излишней подробности сам по себе отличается «педагогическим характером» [3, с. 227].

Может быть процесс усложнился? Да нет же! Ухудшилась юридико-техническая составляющая его изложения, вот и приходится авторам вместо одной нормы анализировать две-три, а то и десяток положений, разбросанных, как по всему УПК РФ, так и по целому ряду противоречивых постановлений Конституционного Суда РФ, постановлений Пленума Верховного Суда РФ, полностью их дезавуирующих.

Наше внимание привлек учебник «Уголовно-процессуальное право Российской Федерации», ответственный редактор П.А. Лупинская, 2-е переработанное и дополненное издание, вышедшее в 2009 году в Москве в издательстве «Норма». В

наши дни дополненное переиздание данного учебника инициируется Л.А. Воскобитовой. Третье издание книги печатается в 2012—2015 годах.

Учебник в своей базе подготовлен на кафедре уголовно-процессуального права Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина (теперь университета), с 1962 г. бессменно, если не считать краткого перерыва на подготовку докторской диссертации (1969-1974 гг.), возглавлявшейся проф. П.А. Лупинской.

Корни анализируемой книги уходят в самое начало 90-х, поэтому новое издание — итог длительной эволюции научной мысли. Поскольку учебник коллективный, его наличие — прямое свидетельство высокого научного потенциала большинства членов кафедры. Учебник всегда — значимая веха в научной деятельности, показатель, по которому судят о месте преподавателя в научном мире. Настоящая статья не является рецензией в традиционном понимании, она — краткое рассуждение на тему «Современный учебник Уголовно-процессуального права».

Общеизвестно, что уголовный процесс как вид государственной деятельности — вечное, в то время как уголовно-процессуальное законодательство — временное, меняющееся с калейдоскопической быстротой в угоду конъюнктурным требованиям. Данное обстоятельство накладывает на автора учебника обязанность найти разумный баланс между процессуальной наукой и освещением текущего законодательства. Автору первых трех глав учебника — П.А. Лупинской удалось сделать практически невозможное: с твердых научных позиций объяснить сущность и предназначение уголовного процесса и содержание текущего законодательства разъяснить.

Трудно не согласиться с уважаемым профессором в том, что государство, реализуя правозащитную функцию, обязано принять исчерпывающие меры для защиты прав и законных интересов личности, реализация данной функции осуществляется, в том числе, путем организации уголовного преследования в отношении лиц, совершивших преступления. Очевидно также и то, что максимальное приближение судебного разбирательства к моменту совершения преступления одна из гарантий обоснованного и справедливого решения по делу. В тоже время, автор справедливо отмечает, что борьба с преступностью — далеко не единственная цель уголовного судопроизводства, так как уголовное судопроизводство — далеко не самый действенный способ борьбы с социальными явлениями.

Радует определенность автора в толковании понятий «уголовный процесс» и «уголовное судопроизводство»: между ними поставлен знак равенства, ибо иное возводило бы в ранг доказательств данные, получаемые за рамками судопроизводства. Следствие бывает: предварительным и судебным, а тот факт, что следователи в России «не судебные», доказательства собирают такие случайные в уголовном процессе лица, как дознаватели — не более чем отечественная специфика. Сказать об этом «открытым текстом» авторы учебника по понятным причинам не могут, что не меняет сущности, отстаиваемой ими позиции.

Нет у автора и сомнений относительно типа российского уголовного процесса, между строк читается: до 1991 года он был репрессивным, о том, что таким же он остался, видно из постановлений Европейского Суда по правам человека. Неслучайно отдельный параграф учебника посвящен подробнейшему анализу Концепции судебной реформы, осуществление которой предполагало трансформацию российского уголовного процесса из инквизиционного в состязательный.

Анализ уголовно-процессуального закона, осуществленный П.А. Лупинской и возглавляемым ею коллективом — настоящий гимн судебному праву. В учебнике цитируются постановления и определения Конституционного Суда РФ, раскрывается их значение для совершенствования уголовно-процессуального законодательства, правоприменительной практики. Значительное внимание уделено постановлениям Пленума Верховного Суда РФ. Особую значимость имеет приведение на страницах учебника основных принципов и норм международного права, изложение постановлений Европейского Суда по правам человека. Контроль международного суда за работой российской правоохранительной системой, во-первых, призван поднять качество ее работы до лучших мировых стандартов, во-вторых, его наличие — значимая, порой единственная, гарантия обеспечения прав человека. Включение российской системы в систему европейского пра-

восудия, наряду с возрождением суда с участием присяжных заседателей — вот, пожалуй, пока и все достижения последней судебной реформы, на уничтожение которых с момента их появления нацелена реакция. Ее лозунг не нов: управляемый следователь и управляемый суд, первое восходит еще к временам Наполеона, второй к эпохе Сталина.

Не будем забывать: закон и судебная практика — главные конструктивные элементы позитивного права, одно существуют и иные высшие предписания, взаимодействующие с правом, врастающие в него и даже подчиняющие его себе [3, с. IV].

Основной вопрос уголовного процесса — это вопрос о доказанности. Раздел, посвященный доказательствам и проблемам доказывания, выдержан в стиле лучших демократических традиций. Авторы учебника прекрасно понимают, что не истину ищут дознаватель, следователь, прокурор, суд и адвокат, а присущими каждому из них методами и способами социальный конфликт разрешают. Для умиротворения общества не истина нужна, а уверенность в том, что зло справедливо наказано, оно не повторится. Например, для москвичей не важно, сколько жертв на счету у битцевского маньяка, важно, что под их списком подведена черта.

На пути следователя и суда абсолютная истина — ложная цель. Следователь, увлеченный ее поиском, никогда не направит уголовное дело в суд. Суд, обремененный ее поиском, никогда не постановит приговора. Принцип процессуальной экономии гласит: доказательств по уголовному делу должно быть не больше, чем это нужно для убеждения суда, а вместе с ним и всего общества в виновности конкретного лица. Само собой разумеется, что информация, положенная в основу приговора, должна быть достоверной.

Ориентировав одновременно и следователя, и суд на поиск абсолютной истины, мы, с одной стороны, побуждаем их к поискам не только недостижимых, но и никому не нужных сведений. С другой стороны, неизбежно подталкиваем к нарушению прав участников процесса, поскольку оказывается, что для общества важны не они, а некая абсолютная истина. Данный тезис разделяется далеко не всеми процессуалистами, особенно воспитанными в духе ортодоксального материализма, склонными по идеологическим причинам к преувеличению роли уголовной репрессии в приближении светлого будущего.

Убытки от преступности огромны, ее жертвы невосполнимы, однако, не смотря на это, основная проблема социальных неурядиц не в ней, а в природе общества, отстаивающего свое право на существование в мире, переполненном антагонизмами. Последний экономический кризис, в считанные месяцы нанес человечеству такой ущерб, который всему преступному сообществу и не снился, а ведь реальных виновных нет. Возможно, десяток, другой «стрелочников» когда-то и отыщут (чего не сделаешь в целях умиротворения общественного сознания), но изменит ли это суть проблемы?

Традиционно особый интерес представляет содержащееся в учебнике подход к толкованию понятий «суд», «судебно-властное правоотношение», «судебная власть» (автор раздела — проф. Л.А. Воскобитова). Как хорошо, что в отличие от многих, данный автор не путает частное — власть суда (судьи), с великим — судебной властью.

Судебная власть — историческая реальность, уникальные, закономерно возникающие общественные отношения, социальная природа которых заключается в потенциальной способности человечества, базируясь в своей деятельности на такую социальную ценность как право, мобилизовать свои ресурсы для разрешения определенных категорий социальных конфликтов. Судебная власть — институализация ожидания обществом того, что возникшим социальным конфликтам, их разрешению в соответствии с законами и на их основе будет уделено достойное внимание.

Естественно, что судебная власть характеризуется многоаспектностью, сложностью и системностью. Безусловно, судебная власть — ресурс, который необходим для осуществления каких-либо определенных целенаправленных действий. Конечно же, судебная власть в этом случае в умах людей предстает как мощь, сила, воля, в основе которых лежи почитаемые ими право, законы. И в этом нет ничего удивительного, поскольку суду предоставляется право трансформировать «материальное», например, кражу или убийство, в закономерно воспринимаемое обществом «ирреальное» — годы лишения свободы.

Перу профессора Л.Н. Масленниковой принадлежат главы 15 — «Возбуждение уголовного дела» и 22 «Судебное разбирательство», содержание которых отличающиеся стройностью и завершенностью.

Объем журнальной статьи не позволяет остановиться на иных разделах учебника, отметим только, что все они подготовлены исключительно добротно. Более того, его авторы не ограничиваются, предписанным учебной программой, существенно перекрывает ее. Не удивительно, что книга адресована не только студентам, но и аспирантам и преподавателям. В какой-то мере она может послужить «путеводной звездой» и практикам. Последнее наводит на мысль о том, что российским процессуалистам пора задуматься об издании действительно фундаментального «Курса уголовно-процессуального права», так как имевшие место попытки пока трудно назвать удачными. Следует признать: «материалисты» нас в очередной раз опередили. У них есть и 5-ти томный «Курс уголовного права», издается и 35-ти томная «Энциклопедия уголовного права. Не все в этих книгах удачно, однако эпического характера у них не отнимешь. Почему бы ведущим кафедрам уголовного процесса не объединиться и не создать для начала пятитомник по уголовно-процессуальному праву.

Наверное, есть у учебника, подготовленного под руководством П.А. Лупинской, и недостатки. Кто-то скажет, что их и немало. С удовольствием предоставим в журнале «Уголовное судопроизводство» критику место для публикации, это только пойдет на пользу дела. Действительно, обсуждаемая в статье книга — «пухловата»; хотелось бы больше академизма в изложении материала; место кое-чему в нее включенному в хрестоматиях, да практикумах; было многовато цитат Д.А. Медведева…

Однако перечисленные замечания ни в коей мере не являются той «каплей дегтя, которая бочку меда портит», поскольку они отражают лишь вкус автора статьи, согласного с создателями учебника в том, что современное уголовно-процессуальное право по настоящему творят судьи, а законодатель за ними не поспевает.

Особо следует отметить отношение П.А. Лупинской к процессуальному закону. Помниться я предложил к опубликованию тезисы к выступлению на конференции под названием «УПК РФ — плохо сбалансированная система в чужеродной среде». Полина Абрамовна под таким названием публиковать их не стала, мотивируя это тем, что плохо о законе говорить студентам нельзя… Закон надо любить тот, который у нас есть...

Учебник или комментарий

Законодательство, регламентирующие уголовный процесс, обширно. В первую очередь, весьма исключительно много информации содержит сам УПК РФ. Большинство авторов учебников по уголовному процессу считает, что они просто обязаны включить в перечень лекций, как минимум, все без исключения институты УПК РФ, по крайней мере, дать их научный комментарий. Все приличные научные комментарии УПК РФ в виду обширность описываемого материала по объему превосходят большинство учебников уголовно-процессуального права. В силу данного обстоятельства учебники уголовного процесса в своей массе превратились в краткие вольные комментарии перманентно меняющегося УПК РФ, а то и просто в пересказ отдельных положений закона.

Общеизвестно, что наука уголовного процесса — явление гораздо более стабильное, чем конкретный процессуальный закон. В масштабе измерений «доктрина — закон» мы обязаны констатировать: наука — величина постоянная (пусть и относительно), а УПК — величина переменная. В связи с данным обстоятельством возникает вопрос: «Может быть, авторам учебников не нужно гнаться за изысками современного, редко квалифицированного законодателя, а в изложении материала им достаточно сосредоточится на базовых константах уголовного процесса?»

Заведующий кафедрой уголовного процесса, правосудия и прокурорского надзора МГУ им. М.В. Ломоносова проф. Л.В. Головко в личной беседе, рассказывая о ходе работы над новым учебником по уголовному процессу, сказал, что полностью исключить из его текста пересказ норм УПК РФ невозможно. Проблему он видит лишь в оптимизации объема такого пересказа. По его мнению, он не должен превышать 30% объема книги.

Аналогичное суждение было высказано и членом авторского коллектива учебника «Уголовно-

процессуальное право», подготовленного в РАП — проф. О.Н. Ведерниковой.

В сентябре 2015 года я оказался в Лейпциге, в Федеративном административном суде Германии (Bundesverwaltungsgericht, BVerwG). С 1895 по 1945 годы в стенах этого величественного здания (специально возведено в 1888—1895 годах) размещался Имперский Верховный суд (Reichgericht). Именно здесь судили «болгарского Ленина» — коммуниста Г. Димитрова (1882—1949). Подсудимый хорошо владел немецким, он не только правильно построил свою защиту, но и, несмотря на то, что его 36 раз лишали слова, 5 раз удаляли из зала суда, смог изобличить фашизм! Результат: Г. Димитров в 1933 году был оправдан в фашисткой (!) Германии, что, безусловно, свидетельствует о добросовестности немецких юристов, их классической специальной подготовке.

Чтобы впредь такое не повторялось, расправу над «политическими» поручили срочно созданной Народной судебной палате (Volksgerichthof). За 1934—1945 годы эта чрезвычайная инстанция осудила 17,7 тыс. человек, из них — 5,3 тыс. к расстрелу, правда, 1,3 тыс. (7,3%) было и оправданных.

Напротив суда, как водится, книжная лавка, в которой продается юридическая литература для настоящих практиков. Применительно к уголовному судопроизводству выбор более чем скромен. Сам УПК Германии (Strafprozessordnung, StPO), трех томный комментарий по организации и проведению предварительного расследования и только один (!) учебник «Уголовно-процессуальное право» (Kibdhauser Urs. Strafprozessrecht, 2013).

Как известно, StPO — весьма «субтилен», стиль его «телеграфный», сказанное означает, что в Германии в отличие от России нет нужды: превращать процессуальный (да и любой другой) закон в подробнейшую инструкцию для «чайников». Это наши, доморощенные юристы плачут, что законодатель чего-то им не разъяснил, например, что такое «справедливость». Наивно!

Базовые юридические знания в ФРГ принято получать из университетских курсов, а также в ходе обязательной и весьма продолжительной практики. Российский студент, в своей основной массе, вообще мало что учит, он рассчитывает, что все, что ему нужно будет в практической деятельности, он прочтет в законе. А закон — не учебник, места для разъяснения азбучных истин в нем нет, да и быть не должно.

Впрочем, а были ли в России достойные учебники по уголовно-процессуальному праву? Применительно к праву уголовному проф. А.И. Долгова очень точно подметила: «Учебника «Уголовное право» нет, есть учебник «УК РФ».

Действительно, за последние два десятилетия учебники «Уголовно-процессуальное право (Уголовный процесс)», за редчайшим исключением, выродились в вольный пересказ нестабильного закона. Многие заведующие профильными кафедрами, буквально «на перегонки», издают все новые и новые клоны этого пересказа. При этом сетуют: вот де, «труды» их не читают, а работы дореволюционных классиков своей значимости не утратили. И невдомек им, что классики творили науку. Допрос — он и в Древнем Риме, и в Африке — допрос — упорядоченное средство получения информации от живых и сведущих лиц вербальным путем.

Слава богу, с уверенностью можно констатировать: водораздел между первым постсоветским периодом и будущей наукой Российское уголовно-процессуальное право обозначился. Мы дождались первого в самой новейшей нашей истории «Курса уголовного процесса» (Далее — Курс).

С этого момента, естественно, с некоторой подсказки со стороны авторов Курса появились достаточные основания переписать периодизацию российской уголовно-процессуальной науки.

Первый период (до 1864 года) — «поход за знаниями», он завершился накоплением определенной совокупности европейского процессуального знания эпохи индустриальной революции.

Второй период (1864—1917 годы) — «творю, что знаю» — реальное воплощение в уголовное судопроизводство современного (на тот период времени) европейского уголовно-процессуального знания.

Третий период (1917—1991 годы) — «уголовно-процессуальная наука — безропотная служанка революционеров-романтиков, фанатиков и подлецов». Данный период далеко не однороден, однако в единое целое его скрепляет место уголовного судопроизводства в организации жизни общества. До последних дней советской власти правосудие —

форма «упорядоченной, изощренной» расправы с отдельными представителями преступного мира, инакомыслием[1] и, главное, — оригинальный и эффективный поставщик бесплатной (рабской) рабочий силы на стройки социализма.

Четвертый период (1991—2016 годы) — «Великая замятня»[2] в российской уголовно-процессуальной науке. Это время многих смелых, по большей части, наивных начинаний и утраченных иллюзий. Очевидна и причина фиаско большинства реформ — отсутствие самой науки — уголовно-процессуальное право, ибо все доставшиеся ей от советского прошлого функционеры (за редчайшим исключением) были настолько ментально «причесаны» соответствующими отделами ЦК КПСС, что ни на что новое, что кроме повторения третьей программы КПСС 1961 года, уже не годились.

Пятый период (2016 год и далее). Чуда, очередной уголовно-процессуальной революции, не произошло, чудес не бывает, да революции в уголовно-процессуальной жизни и не нужны, более того, они — опасны. Читатель, наверное, заметил, что этот пятый период мы оставили без названия. И это не удивительно, его все еще нет, так как продолжается постсоветский период, который ни во что новое пока не трансформировался. Процесс, вроде, уже не «старый», но очевидно, что далеко еще и не «новый».

Что же тогда случилось? Многое, очень многое, авторы Курса, впервые после 1917 года, смогли (им не только позволили, но и они этого очень хотели) подняться до уровня серьезных ученых, которые более или менее объективно разобрались в окружающей действительности: показали реальный уровень развития отечественного уголовного процесса. Превзойти данный уровень будет непросто, сказанное означат, что автоматически все последующие работы в области уголовного судопроизводства окажутся в тени Курса. Отныне на любой вопрос по уголовному процессу смело можно говорить: «Читай Курс, ответ, скорее всего, найдешь»!

Интересен и формат учебника — это именно Курс, а не уродливое изложение УПК РФ под куцый «бакалавриат»[3], непонятный «специалитет» или обман в виде «магистратуры». Об этом прямо Л.В. Головко пишет в предисловии. Не в последнюю очередь, именно в силу данного обстоятельства Курс хорош сам по себе, как завершенное целое, без всяких там «грифов» и рецензий. Руководителю авторского коллектива удалось выбрать правильный метод в изложении материала: история + зарубежные достижения + российские особенности = добротное раскрытие темы и, главное, чтобы «без гнева и пристрастия».

Безусловно, любой труд, а выдающийся в особенности, не может остаться без критических замечаний. Огейн Эрлих (1862—1922), начиная свои рассуждения о социологии права, счел нужным заявить: центр тяжести его развития во все времена лежал не в законодательстве, ни в правоприменении, а в самом обществе[4]. Бесспорно и то, что именно культура народа — визитная карточка любого общества. Применительно к избранной нами теме, речь пойдет о культуре судопроизводства, ее основе — судебной власти.

Современной европейской цивилизации известны три идеологии, послужившие базой для организации власти в государстве: либерально-демократическая, коммунистическая (социалистическая) и фашистская. На текущий момент времени побеждает первая, коммунистическая идеология и соответствующая ей форма государства практически уже прошла три стадии своего развития (генезис, расцвет и смерть), фашистская идеология опорочила себя еще на этапе зарождения.

Собственно говоря, существование независимого суда приветствует только либерально-демократическая концепция организации власти в обществе формально равных людей. Таковая в свое время была выращена в недрах реформаторского крыла католической церкви. Очевидно, что независимого суда ни при социализме (при коммунизме суд отмирает вместе с государством), ни при фашизме быть не может, ибо в основе организации общества лежит неравенство: в первом случае бесправные изгои лица, названные эксплуататорами, их уничтожали целыми классами, во втором — изгои — целые нации, представители которых также уничтожались миллионами.

Православная (ортодоксальная) церковь тоже не знает независимого суда. Да и вообще, судебно-властные отношения для России не характерны,

ибо для россиянина основа власти ее вертикаль. Судья — мелкий чиновник, в советские годы даже председатель суда в районе был менее авторитетен, чем, например, прокурор, не говоря уже о начальнике милиции. Председатель суда на работу ходил пешком, а прокурора и начальника милиции возили на машине. Скажем больше, у начальника милиции был еще и многочисленный аппарат, который мог к правонарушителю и силу применить. Перечисленных символов власти советский судья всегда был лишен.

Формально законодательный базис для запуска механизма независимого правосудия в основном создан, однако таковой не работает, поскольку не понятен тип общества, в котором мы живем. Ученые называют его, используя приставку «пост», то есть уже после «социализма» (был ли он?), после «советов» (что это было такое, историки еще должны сказать). Почему не работает механизм независимого правосудия, декларированный в законах? Очевидно, что ментально мы все еще в СССР. Как тут не вспомнить слова Г. Гегеля (1770—1831) о том, что человеку нельзя дать государственное устройство, находящееся за рамками его создания.

Недавно в ведомстве Т.Я. Хабриевой прошла конференция, посвященная видному польско-российскому процессуалисту Е.В. Васьковскому. С подачи судьи Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиева мы задумались, что россияне сделали за столетие с момента выхода его знаменитого Курса гражданского процесса? Храм Христа Спасителя взорвали. На его месте стали строить Дом Советов, разобрали. Построили бассейн «Москва», разобрали. Воссоздали храм Христа Спасителя. Параллельно: суды, упразднили, воссоздали, нашли в правосудии свой собственный путь, сейчас возрождаем по чертежам XIX века апелляцию и кассацию. Итак, буквально, во всем!

Все это время мир на месте не стоял, в том числе и в уголовно-процессуальном строительстве. Напомним, что все существующие в мире подобные системы уголовного судопроизводства, свойственные их функционированию технологии — порождение эпохи индустриальной (века прошлого, а то и позапрошлого). Им нет места в индустриальном обществе. Смена систем мысли неизбежно ведет к смене всех прочих стратегических схем и систем, в ряду которых и уголовный процесс.

Автор Курса не всегда уделяет достаточное внимание вопросам значимости инфраструктуры уголовного судопроизводства, а равно среды, в которую таковая погружена. Несовершенство первой, извращенность второй не позволяет обществу в полной мере задействовать заблаговременно созданные «мощности» систем уголовного процесса.

Делая правильный вывод о необходимости придерживаться одной, ранее избранной модели уголовного судопроизводства, авторы далеко не всегда четко отграничивает стратегический и тактический аспекты проблемы.

Уголовный процесс — не более чем одна из подсистем правоохраны, возможно в их ряду далеко не самая важная. У государства в уголовном процессе — не одна цель, а их иерархия. Следовательно, эффективность работы системы (фактически подсистемы) уголовной юстиции напрямую зависит от схемы сложения активностей всего ряда подсистем. Может ли быть эффективным функционирование системы кассации, если в конкретный исторический период времени не эффективна уголовно-процессуальная политика в целом.

Не удалось авторам обозначить и четкую позицию относительно роли личности в организации российского уголовного судопроизводства. Вместе с тем, именно идеология ее кадрового корпуса — одна из основ эффективности функционирования любой системы.

Наконец, если Учебник, под ред. проф. П.А. Лупинской мы назвали «Гимн судебному праву», то Курс, скорее всего, — благословление активного чиновника. Трудно не согласится с рассуждениями его авторов, чтобы состязательность — это не российское. Однако если мы ограничим состязательность, то, как бороться с бюрократией.

Мы уверены, что рецензии на Курс еще будут, ему уготована долгая жизнь. Впрочем, вдруг, очередная смена парадигм, новый дискус, глядишь, и вот она — революция в уголовно-процессуальной науке.

Каким видится учебник самого ближайшего будущего

К величайшему сожалению, авторы издающихся в наши дни учебников, по уголовно-процессу-

альному праву в частности, представители века прошлого, а то по своей ментальности и позапрошлого.

Скажем больше, все существующие в мире системы уголовного судопроизводства, свойственные их функционированию технологии — порождение эпохи индустриальной. Им нет места в постиндустриальном в обществе. На смену «офису судебному» стремительно идет «офис» пусть и тоже и называемый судебным, но уже виртуальный... Смена систем мысли неизбежно приведет к смене всех прочих стратегических схем и систем, в ряду которых регламенты, описанных в УПК РФ институтов.

Сказанное, однозначно, означает, что нужны принципиально новые учебники. Мне они представляются в виде обучающих программ, в которых классический текст широко дополняется видовым рядом. Например, зачем студенту объяснять порядок судебного разбирательства, если он получит возможность ознакомиться с его ходом путем просмотра учебного фильма.

По ряду дисциплин такие обучающие курсы уже созданы, их появление в уголовно-процессуальной науке лишь вопрос времени. Общеизвестно, лучше один раз увидеть, чем сто раз прочитать или услышать…

Литература

1. *Зорькин В.Д.* Правовой путь России. М.: ЗАО «Библиотечка РГ», 2014. Вып. 8.

2. *Иванов Н.Г.* Вредительство // ЭЖ-Юрист. 2014. № 13. С. 12.

3. *Леже Р.* Великие правовые системы современности: сравнительно-правовой подход. М.: Волтерс Клувер, 2009.

4. *Старилов Ю.Н.* Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения…: Сборник избранных научных трудов. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2010.

5. *Томсинов В.А.* Преступление под названием «юридический факультет» // Закон. 2009. № 3. С. 41—50.

6. *Томсинов В.А.* Преступление под названием «юридический факультет»: продолжение разговора // Закон. 2009. № 9. С. 103—124.

7. *Колоколов Н.А.* Гимн судебному праву // ЭЖ-Юрист. 2009. № 10. С. 15—16.

8. *Колоколов Н.А.* Учебник, опередивший время // Lex Russica. Научные труды МГЮА. 2010. № 3 (май). С. 533-539.

9. *Колоколов Н.А.* Учебник «Уголовно-процессуальное право»: прошлое, настоящее, будущее // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2015. № 1. С. 346—364.

References

1. *Zorkin V. D.* the Legal way of Russia. M.: ZAO «bibliotechka RG», 2014. Vol. 8.

2. *Ivanov N.G.* Sabotage // the Ezh-Lawyer. 2014. No. 13. P. 12.

3. *Leger R.* the Great legal systems of modernity: a comparative legal approach. M.: Wolters Kluwer, 2009.

4. *Starilov Yu.N.* From recent publications: memories, ideas, opinions, doubts...: Collection of selected scientific papers. Voronezh: Publishing house Voronezh state University, 2010.

5. *Tomsinov V.A.* Crime under the name «faculty of law», Law. 2009. No. 3. P. 41—50.

6. *Tomsinov VA* Crime under the name «faculty of law»: the continuation of a conversation // the Law. 2009. No. 9. P. 103-124.

7. *Kolokolov N.A.* The hymn of judicial law // the Ezh-Lawyer. 2009. No. 10. P. 15—16.

8. *Kolokolov N.A.* The textbook ahead of time // Lex Russica. Scientific works of Moscow state law Academy. 2010. No. 3 (may). P. 533—539.

9. *Kolokolov N.A.* The textbook «Criminal procedural law»: the past, present, future // Library CSL. The scientific journal. 2015. No. 1. P. 346—364.

---

[1] «Упорядоченная, изощренная расправа» — термин употреблявшиеся отцами советского правосудия, которое сними несколько позже упорядоченно и изощренно расправилось, представив в образе шпионов буржуазии.

«Великая замятня» (1359—1380) — термин взят из истории Золотой орды, из вежливости, чтобы не именовать период 1991-2016 годы в истории отечественной уголовно-процессуальной науки «временем смутным».

[3] Бакалавр в университетской Англии на жаргоне — самец во время года, не имеющий самки.

[4] *Эрлих О.* Основоположение социологии права. СПб, 2011. С. 64.

УДК 378
ББК 74.4

О НАПРАВЛЕНИЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРЕПОДАВАНИЯ КУРСА «АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО» СЛУШАТЕЛЯМ ЗАОЧНОЙ ФОРМЫ ОБУЧЕНИЯ МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА МВД РОССИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ

ЕЛЕНА ВАСИЛЬЕВНА ЛИСИЦЫНА,
доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук
E-mail: lisitsyn.misha @yandex.ru
Научная специальность 13.00.08 — теория и методика профессионального образования
Рецензент: кандидат юридических наук ***О.М. Попович***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются основы практико-ориентированного курса «Административное право» в вузах системы МВД Российской Федерации. На основании специфичности предмета административного права, тесно взаимосвязанного с иными сферами правового регулирования, предлагается соответствующая детальная структура учебного курса. Отмечается необходимость учета особенностей преподавания данной учебной дисциплины на очной и заочной формах обучения.

Ключевые слова: административное право; административно-правовые нормы; преподавание административного права; система учебного курса административного права; административное законодательство; законодательство об административных правонарушениях; формирование навыков реализации норм административного права практико-ориентированный курс для слушателей заочной формы обучения.

Abstract. The article covers the basics of practice-oriented course «Administrative Law» in higher education system of the Interior Ministry of the Russian Federation. The corresponding detailed structure of the discipline «Administrative Law», which is closely connected with other areas of legal regulation, is proposed. The specificity of the subject of administrative law should be taken into consideration. The necessity of considering the peculiarities of the teaching of this discipline on day-time and correspondence forms of training is to be taken in view.

Keywords: administrative law; legal and administrative regulations; the teaching of administrative law; system of the training course of administrative law; legislation on administrative offenses; the formation of the implementation of the skills of administrative law practice-oriented course for students of correspondence courses.

Административное право является самостоятельной отраслью права, оно содержит нормы, определяющие задачи и функции, обязанности и права, гарантии и ответственность органов исполнительной власти во всех отраслях государственного управления. Административное право характеризуется тесными связями с отраслями права: финансовым, уголовным, уголовно-процессуальным, гражданским, гражданско-процессуальным, арбитражно-процессуальным, трудовым и жилищным.

Затруднения, возникающие у лиц, применяющих административно-правовые нормы при осуществлении правоохранительной, правозащитной деятельности, а также правосудия, наглядно свидетельствуют об объективно обусловленной необхо-

димости комплексного и детального изучения курса «Административное право».

В процессе повседневной деятельности органы внутренних дел реализуют функции лицензирования, надзора, контроля, регистрации, учета, применения мер административного принуждения, в том числе и административного наказания. В связи с этим, важность и значимость административно-правовой науки для органов внутренних дел не вызывает сомнений.

При рассмотрении актуальных проблем административного права нельзя обойти вниманием вопросы дальнейшего развития административного права, формирования его важнейших институтов, а также совершенствования основ его преподавания.

Особенно актуальными эти задачи являются в рамках учебного процесса на факультете заочного обучения Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, где учебный курс административного права является составной частью получения юридического образования слушателями ФЗО и состоит из четырех структурных блоков.

Первая часть курса — «Исполнительная власть и административное право» предусматривает изучение слушателями следующих тем: исполнительная власть в системе органов государственного управления, предмет, методы, источники и система административного права, административно-правовые нормы и отношения, административно-правовой статус человека и гражданина, органов исполнительной власти, хозяйствующих субъектов и некоммерческих организаций.

Вторая часть курса — «Позитивные институты административного права» предусматривает изучение слушателями основных институтов административного права: регистрации, учета и отчетности, лицензирования, аттестации, аккредитации, метрологии, сертификации, стандартизации, квотирования, государственных заказов, предложений, заявлений, специальных административно-правовых режимов, административного предупреждения.

Третья часть курса — «Институты административного права, обусловленные правовыми конфликтами» предусматривает изучение слушателями следующих институтов: контроля, административного надзора, дисциплинарной и материальной ответственности, административной жалобы (административного иска), мер административно-правового пресечения.

Четвертая часть курса — «Административно-деликтное право» предусматривает изучение слушателями следующих тем: законодательство об административных правонарушениях; административное правонарушение; административная ответственность; административное наказание и его виды; общая характеристика составов и квалификация отдельных видов административных правонарушений, посягающих на права граждан, на здоровье населения и общественную нравственность; посягающих на общественный порядок и общественную безопасность; посягающих на институты государственной власти, порядок управления; в области охраны собственности, окружающей среды и природопользования.

Административное законодательство — одно из наиболее динамично развивающихся отраслей законодательства Российской Федерации. В него часто вносятся изменения и дополнения, а потому отдельные темы и вопросы дисциплины неизбежно устаревают и утрачивают силу. Это обстоятельство непременно следует учитывать при работе с нормативными документами. Поэтому содержание используемой при изучении курса литературы, а именно учебников учебных пособий, различных правовых актов почти всегда требует соответствующей корректировки в соответствие с введенными законодательством изменениями.

В процессе подготовки специалистов для органов внутренних дел без отрыва от основной служебной деятельности, профессорско-преподавательский состав кафедры сталкивается с рядом проблем, связанных с организацией учебного процесса по заочной форме обучения, которая обусловлена сокращением аудиторных занятий по сравнению с очной формой обучения. Изложенные обстоятельства ставят перед кафедрой цель — сформировать комплект учебно-методических материалов, ориентированный на самостоятельное изучение административного права слушателями заочной формы обучения.

Исходя из вышесказанного следует указать, что учебно-методические материалы по курсу «Административное право» включают в себя:

- тематические планы по всем формам обучения;
- методические указания по изучению курса «Административное право»;

- рабочую программу дисциплины «Административное право»;
- список литературы;
- тематику контрольных и курсовых работ и методические рекомендации по организации их выполнения;
- вопросы для подготовки к экзамену по дисциплине «Административное право».

Целевое назначение курса «Административное право» состоит:

- в формировании у слушателей знаний теоретических основ функционирования исполнительной власти в Российской Федерации;
- в оказании помощи обучающимся в усвоении положений основных институтов административного права;
- в выработке навыков реализации норм административного права;
- в обучении слушателей навыкам защиты прав, свобод и законных интересов физических, должностных и юридических лиц.

При изучении дисциплины «Административное право» слушатели должны знать; теоретические основы функционирования исполнительной власти в Российской Федерации; основные положения институтов административного права; способы отстаивания прав, свобод и интересов граждан в случае нарушения таковых; пути повышения эффективности государственно-служебной деятельности; стандарты, дающие возможность работать в международных организациях по предупреждению и раскрытию правонарушений; уметь; применять административно-правовые нормы; повышать уровень своей профессиональной культуры; применять полученные знания в практической деятельности; реализовывать основные направления реформирования государственной службы в Российской Федерации; владеть: методикой совершенствования административно-юрисдикционной деятельностью сотрудников органов внутренних дел, повышения контроля за эффективностью исполнения постановлений о назначении административных наказаний; нарушения законности и дисциплины среди личного состава органов внутренних дел.

При подготовке к семинарским занятиям слушатели должны внимательно изучить литературу, указанную в учебно-методических материалах по данной теме, соответствующий нормативный материал и подготовить план ответа на каждый, вынесенный на обсуждение на семинаре.

Таким образом, изучение слушателями заочной формы обучения Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя курса «Административное право» является одной из важных составляющих подготовки сотрудника органов внутренних дел к практической деятельности.

Социальная психология. 3-е изд., перераб. и доп. Учебник // Под ред. А.М. Столяренко, Изд-во ЮНИТИ, 2016.

Учебник содержит полную и четко структурированную систему современных социально-психологических знаний — важного раздела психологической науки. Это знания о психологии групп и поведения человека в группах, — знания нужные для жизни и деятельности каждому образованному человеку.

Развитие человека, его права и свободы учеба, труд, семья, торговля, менеджмент, преступность, культура, досуг, жизненные кризисы, пьянство, наркомания — все так или иначе вплетено в систему социально-психологических связей и зависимостей. Понимание их и умение разбираться в них — важнейшее условие жизненных успехов.

Учебник ориентирован на широкий круг читателей, использование в вузах самого различного профиля, готовящих кадры, чья деятельность требует достаточной социально-психологической компетентности.

Содержание учебника включает весь минимум социально-психологических знаний, предусмотренных федеральными государственными образовательными стандартами. Оно открывает и возможность его профилирования при подготовке будущих профессионалов разных направлений деятельности.

УДК 159.922
ББК 74.4

ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ЗАТРУДНЕНИЯ СОТРУДНИКОВ ПДН ВО ВЗАИМОДЕЙСТВИИ С СЕМЬЯМИ ГРУППЫ РИСКА

ИННА СЕРГЕЕВНА СКЛЯРЕНКО,
доктор педагогических наук,
доцент кафедры педагогики УНК ПСД
Московского университета МВД России имени В.Я.Кикотя
E-mail: ic-k@mail.ru;
ЮЛИЯ ИГОРЕВНА КУРИПЧЕНКО,
адъюнкт Московского университета МВД России имени В.Я.Кикотя
E-mail: GHart2@yandex.ru
Научная специальность по публикуемому материалу 13.00.08 — теория и методика профессионального образования
Рецензент: доктор педагогических наук ***И.В. Ульянова***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Раскрывается понятие профессиональных затруднений сотрудника ПДН во взаимодействии с семьями группы риска, описывается результаты проведенного исследования по выявлению сотрудниками ПДН трудностей взаимодействия с семьями.

Ключевые слова: сотрудник по делам несовершеннолетних, затруднения, компетенции, семья, взаимодействие, группа риска.

Abstract. The article is devoted to the notion of professional difficulties of employee personal data in collaboration with at-risk families. The article describes the results of the study to identify self-assessment of employee personal data in the difficulties of interaction with families.

Keywords: officer juvenile, difficulties, competences, family, cooperation, group of risk.

В последние годы, по данным генеральной прокуратуры Российской Федерации, число нарушений, допущенных подразделениями по делам несовершеннолетних (далее — ПДН) сохраняется на высоком уровне. Эти подразделения призваны не только пресекать преступления несовершеннолетних, но и предупреждать их, осуществляя комплекс профилактических мер, в отношении самих несовершеннолетних и их семей. Однако прокурорами, осуществляющими надзор за ПДН, было выявлено нарушений в 2011 году — 34 046, а в 2013 году — 38 147[1].

Выделим основные их виды. Во-первых, должностные лица органов внутренних дел профилактическую работу с несовершеннолетними и их семьями, состоящими на учете, проводят нерегулярно, несистемно, непоследовательно, а порой и просто формально. Во-вторых, не отвечает предъявляемым требованиям деятельность инспекторов ПДН по выявлению детского неблагополучия, семей, находящихся в социально опасном положении. В-третьих, сотрудники ПДН зачастую не принимают меры по информированию органов опеки и попечительства о безнадзорности несовершеннолетних при наличии информации о факте ухода из дома и проживания у посторонних лиц. В-четвертых, отсутствует взаимодействие между ПДН и образовательными организациями, в результате чего несовершеннолетние, нуждающиеся в помощи, остаются вне поля зрения социальных педагогов. В-пятых, отсутствует в полном объеме учетно-профилактическая документация на несовершеннолетних, их родителей

(карточек, дел, планов индивидуально-профилактической работы, сведений о проведении мероприятий и др.).

Приведенные факты нарушений допускающих сотрудниками ПДН, особенно молодыми, могут быть связаны и с профессиональными затруднениями, возникающими в процессе несения службы. В свою очередь, затруднения, с которыми сталкивается молодой сотрудник ПДН, напрямую зависят от качества их профессиональной подготовки. Решение обозначенной проблемы нам видится в формировании профессиональных компетенций у курсантов образовательных организаций МВД России, обучающихся по специальности «Педагогика и психология девиантного поведения», специализация «Социальная педагогика».

Основой профессиональной деятельности сотрудников ПДН является — предупреждение и пресечение правонарушений, антиобщественных действий, совершаемых несовершеннолетними, борьба с детской безнадзорностью и беспризорностью и т.д. Ответственность за успешное выполнение этих задач и реализацию других направлений профессиональной деятельности, касающихся работы с несовершеннолетними, лежит на подразделениях по делам несовершеннолетних (инспекторах ПДН). Организация деятельности инспекторов ПДН регламентируется Приказом № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации»[2]; Федеральным законом № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (с изменениями от 23 ноября 2015 г.)[3].

Профессиональная деятельность сотрудников ПДН также исходит из совокупности требований, установленных федеральным государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования (ФГОС ВПО), включающим различные группы компетенций: общие, профессиональные, специальные[4].

Сегодня компетентностный подход является доминирующим в мировой образовательной практике. Необходимость его использования в конструировании содержания профессионального образования возникла в связи с попыткой отобрать способы деятельности, которыми должны овладеть будущие специалисты.

Особенность компетентностного подхода, заключающаяся в том, что он призван устранить разрыв между знаниями и умениями, которые человек получает в результате обучения, и возможностью их применения на практике, в реальной профессиональной среде. С точки зрения академика А.М. Новикова, компетентностный подход позволяет перейти от его ориентации на воспроизведение знаний к их применению и организации, т.е. от «знаниевой» образовательной парадигмы к «деятельностной», что предполагает совершенно иначе строить цели и содержание образования[5].

По утверждению З.В. Якимовой, В.И. Николаевой в мировой профессиональной среде многообразие понимания сущности *компетенций* может быть условно сведено к двум основным позициям: поведенческой (американской) и функциональной (европейской)[6].

Американская (поведенческая) позиция рассматривает компетенции как описание поведения сотрудников; определяет «что и как» должен делать сотрудник (поведенческие индикаторы), чтобы достичь наивысшей эффективности в работе. Компетенции, согласно американского позиции, — это основные характеристики сотрудника, дающие возможность ее обладателю показывать правильное поведение и, как следствие, добиваться полезных результатов в работе.

В Европейской (функциональной) позиции «компетенция» рассматривается как способность сотрудника действовать в соответствии со стандартами, принятыми в организации. Эта позиция сосредоточена на описании рабочих задач, функций и ожидаемых результатов, определении стандарта-минимума, который должен быть достигнут сотрудником. Так, в материалах симпозиума «Ключевые компетенции для Европы» (Берн, 1996 г.), компетенцию специалиста предлагалось понимать, как его общую способность мобилизовать в профессиональной деятельности свои знания, умения, а также обобщенные способы выполнения действий (С.Е. Шишов)[7].

В отечественной практике компетенции рассматриваются как: нормативное требование к об-

разовательной подготовке учащегося, выполнение которого должно обеспечить его компетентность в определенной деятельности (Н.В. Кузьмина, В.М. Шепель)[8]; сочетание знаний, умений и опыта, обеспечивающее способность решать практические задачи в различных сферах (И.С. Сергеев, В.И. Блинов)[9]; общая способность специалиста мобилизовать в профессиональной деятельности свои знания, умения, а также обобщенные способы выполнения действий; способность человека реализовать на практике свою компетентность (Э.Ф. Зеер)[10]. И.А. Зимняя выделяет важную составляющую компетенции — деятельностное умение, включающее навык, т.к. овладение компетенцией предполагает способность применить имеющиеся знания и опыт в конкретной практической ситуации[11].

Таким образом, с учетом деятельностного характера проявления компетенции ее «ядром» выступает умение (А.В. Баранников, В.А. Ермоленко, Э.Ф. Зеер, И.А. Зимняя, А.М. Новиков)[12].

В построении образовательных стандартов первого и второго поколения основной акцент ставился на традиционную («знаниевую») образовательную парадигму и исследование знаний, умений и навыков, а также рассмотрение профессионально важных качеств.

Целью реализации Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования третьего поколения (ФГОС ВПО) является овладение обучающимися компетенциями. Под компетенциями здесь понимается *способность* применять знания, умения и личностные качества для успешной деятельности в определенной области.

Из этого понятия следует, что компетенция включает и знания, и умения, и личностные качества (инициативность, целеустремленность, ответственность, толерантность и т.д.), и социальную адаптация (умение работать как самостоятельно, так и в коллективе), и профессиональный опыт. В совокупности все эти компоненты формируют поведенческие модели, т.е. выпускника способного самостоятельно ориентироваться в ситуации и квалифицированно решать стоящие перед ним задачи[13].

Подобное понимание компетенции ни коим образом не противоречит определениям выдвинутым учеными (Э.Ф. Зеера, Н.В. Кузьминой, И.С. Сергеева, В.М. Шепеля и др.), Однако, на наш взгляд, здесь слабо учитывается точка зрения И.А. Зимней о включении в понятие компетенции, среди прочего, навыка — умения доведенного до автоматизма, что возможно только на практике.

Опора в исследовании на компетентностный подход позволяет нам обеспечить приближение результатов профессионального образования сотрудников правоохранительных органов к непрерывно меняющимся потребностям личности, общества, производства.

Кроме того, опираясь на мнение А.В. Баранникова, который считает, что в рамках компетентностного подхода содержание образования может быть представлено в виде совокупности компетенций, определенных образовательным стандартом, а оценкой знаний выпускников образовательных организаций становится оценка их компетентности. То есть, овладение необходимыми компетенциями, умениями, мы обосновали как критерии профессионала[14], способного самостоятельно справиться с возникшими профессиональными затруднениями.

Нужно заметить, что именно овладение компетенциями лежит в основе как профессиональной подготовки в образовательной организации, так и в основе профессиональной деятельности сотрудников ПДН. Несмотря на четкую регламентацию деятельности сотрудников ПДН (права, обязанности, органы взаимодействия, совокупность требований) возникают определенные профессиональные затруднения. Особо следует выделить проблемы взаимодействия сотрудников ПДН с семьями группы риска[15].

В процессе исследования нами была разработана анкета, которая позволила выявить затруднения, возникающие у молодых сотрудников в процессе работы с семьями группы риска. Вопросы анкеты, выявляющие затруднения, соотносились с профессиональными компетенциями, прописанными в ФГОС ВПО по направлению подготовки «Педагогика и психология девиантного поведения»[16], специализация «Социальная педагогика». Такой подход нами выбран не случайно, выявление про-

фессиональных затруднений сотрудников ПДН позволило определить уровни овладения соответствующими компетенциями: недостаточный, средний, достаточный. Причем, эти уровни определялись с точки зрения сотрудника, он сам оценивал, насколько ему хватает сформированных способностей для осуществления тех или иных профессиональных действий.

Представим краткий анализ результатов проведенного исследования.

В анкетировании участвовали инспектора ПДН города Москвы и Московской области преимущественно женского пола, имеющие высшее образование, в возрасте от 23 до 25 лет, с общим стажем службы от 5 до 15 лет, стажем работы в ПДН от 0,5 года до 5 лет.

В вопросе, касающемся затруднений о предупреждении попадания благополучной семьи в группу социального риска (или ухудшения социального состояния у семьи, уже состоящей в группе социального риска) 100% респондентов отметили, что испытывают сложности. Все опрошенные сотрудники ПДН связывают это затруднение с недостатком времени для наблюдения за всеми семьями. 66,6% отмечают, что семья не желает контактировать со специалистом. Среди других причин названа причина возросшей нагрузки на одного инспектора.

Возникновение затруднений в выявлении семьи группы социального риска также испытывают 100% опрошенных. 33,3% связывают это с отсутствием диагностического аппарата. 66,6% объясняют это затруднение невозможностью установления контакта с семьей. 33,3% отмечают, сложность диагностического аппарата, требующего больших временных затрат. Среди иных причин указывают большое количество семей попадающих в группу риска по причине сложного материального положения. Указанный факт способствует увеличению профессиональной нагрузки, а значит, часто и снижению качества работы.

Вопрос, об определении причин социального неблагополучия семей группы риска показал, почти 70% респондентов испытывают здесь затруднения. 33,3% связывают эти затруднения с отсутствием диагностического аппарата (методик, анкет, др.). 33,3% говорят о том, что для проведения качественной диагностики требуется очень много времени и часто этим временем инспектор не располагает. 67% респондентов отметили затруднения в установлении контакта с семьей и «маскировку ею проблем».

Таким образом, проведенное нами исследование позволило выявить профессиональные затруднения молодых сотрудников отделов ПДН, возникающие в процессе практической деятельности, с семьями выделенной категории. К ним, прежде всего, относятся: предупреждения попадания благополучной семьи в группу социального риска (или ухудшения социального состояния у семьи, уже состоящей в группе социального риска); выявления семьи группы социального риска; выявления причин социального неблагополучия семей группы риска.

Анализ анкетирования позволил определить уровень овладения сотрудниками ПДН соответствующих компетенций, выделенных в ФГОС ВПО. Так, вопрос, касающийся затруднений относительно предупреждения попадания благополучной семьи в группу социального риска, показал, что практически у 100% респондентов недостаточно сформированы профессиональные компетенции правоохранительной деятельности ПК-15 и ПК-16. Где, ПК-15 представляет собой способность выявлять лиц, совершающих в отношении несовершеннолетних противоправные деяния, в том числе родителей и их законных представителей, которые не исполняют свои обязанности; в установленном порядке вносить предложения о применении к ним мер, предусмотренных законодательством. ПК-16 характеризуется как способность проводить индивидуальную профилактическую работу в отношении несовершеннолетних, в том числе родителей и их законных представителей, а также в отношении родителей или законных представителей, не исполняющих свои обязанности, отрицательно влияющих на их поведение, осуществлять мероприятия по предупреждению безнадзорности и беспризорности, взаимодействовать с органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Уровень овладения инспекторами ПДН, участвующими в исследовании, этими компетенциями недостаточный.

Вопрос о затруднениях в выявлении семей группы социального риска продемонстрировал, что у 100% опрошенных инспекторов ПДН на недостаточном уровне сформированности находится профессиональная компетенция диагностико-коррекционной деятельности ПК-9 (способность выделять лиц группы риска, осуществлять психолого-педагогическую диагностику несовершеннолетних).

Вопрос анкеты о затруднениях в определении причин социального неблагополучия семей группы риска констатировал недостаточный уровень сформированности профессиональной компетенции диагностико-коррекционной деятельности ПК-10 у 66.6% (способность устанавливать причины отклоняющегося поведения личности, причины кризиса, причины социального неблагополучия семьи, выявлять позитивные и негативные влияния на ребенка (подростка) и другие проблемы в развитии личности и межличностных взаимоотношений). 33.3% респондентов считают, что их уровень сформированности указанной компетенции достаточный для практической деятельности.

Недостаточный уровень сформированности ряда профессиональных компетенций ПК-15, ПК-16, ПК-9, ПК-10 у инспекторов ПДН отражается на качестве их служебной деятельности во взаимодействии с семьями группы социального риска. Так, например, несформированность способности выделять лиц группы риска, осуществлять психолого-педагогическую диагностику несовершеннолетних (ПК-9) приведет к тому, что несовершеннолетние, нуждающиеся в оперативном корректировании отклоняющего поведения, своевременно не попадут в поле зрения сотрудников ПДН, и их девиантное поведение будет только усугубляться.

Проведенное исследование раскрывает не только профессиональные затруднения практических сотрудников ПДН во взаимодействии с семьями группы риска, но и причины этих затруднений. Особо следует обратить внимание на низкий уровень сформированности некоторых профессиональных компетенций, указывающих на необходимость совершенствования подготовки будущих сотрудников ПДН в образовательных организациях системы МВД России.

В целях формирования перечисленных профессиональных компетенций в содержание семинарских и практических занятий таких дисциплин как «Социальная педагогика», «Теория и методика воспитания» «Методика и технология работы социального педагога», «Коррекционная педагогика», предусмотренных учебным планом, мы включаем проблематику работы с семьей группы социального риска. Рассматриваются различные виды социально-педагогической деятельности в работе с семьями группы социального риска: диагностическая, профилактическая коррекционная. Особое значение при этом имеет овладение будущими сотрудниками ПДН инновационными методами работы с семьями группы социального риска.

В этом смысле интерес представляет, описанный Е.А. Федотовской[17], модернизированный и апробированный нами метод «семенных групповых конференций», представляющий собой эффективный метод работы с несовершеннолетними и их семьями, оказавшимися в кризисной ситуации, в основе которого лежит развитие способностей ребенка преодолевать проблемные ситуации, взаимодействуя с ближайшим окружением.

Семейная групповая конференция — это встреча членов семьи, близких ей людей и специалистов. В группу участников конференции входят: заявитель-референт, независимый координатор, независимый ведущий, специалисты. *Заявитель-референт* (социальный педагог, классный руководитель, специалист комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, инспектор ПДН) — в процессе работы с семьей инициирует проведение семейной групповой конференции, обращаясь с просьбой к независимому координатору. *Независимый координатор* — подбирает семье независимого ведущего, отвечающего потребностям семьи группы социального риска. *Независимый ведущий* (социальный педагог, инспектор ПДН) готовит семейную групповую встречу, собирая вместе всех заинтересованных людей — членов семьи, представителей социального окружения, специалистов социальных, правовых, административных служб. Его задача заключается в мобилизации всех ресурсов семьи и приглашение специалистов. Он является ключевой фигурой в прове-

дении семейной групповой конференции и должен владеть методами разрешения конфликта, обладать навыками общения и проведения переговоров, верить в потенциал семьи. *Приглашенными специалистами* могут быть учителя-предметники, работники разных служб, отделов администрации города, сотрудники различных органов, организаций и учреждений, имеющие возможность оказать семье группы риска услуги в разрешении возникших проблем.

По методу семейной конференции семья группы риска рассматривается не как семья, нуждающаяся в помощи, а как семья, которой могут быть полезны услуги школы, служб социальной защиты и органов внутренних дел.

Метод «Семейные групповые конференции» включает три этапа. На первом этапе проведения конференции члены семьи группы риска разъясняют причину встречи. Специалисты предоставляют семье полезную информацию, объясняют, какие услуги могут ей оказать. На втором этапе члены семьи, используя полученную от специалистов информацию без посторонних, самостоятельно конфиденциально обсуждают свою проблему и варианты ее решения, путем задействования собственных ресурсов. Решение проблемы перестает зависеть от специалистов, а семья берет ответственность за решение собственных проблем. На третьем этапе независимый ведущий и специалисты совместно с семьей одобряют выработанный план действий.

Использование в работе сотрудника ПДН метода «Семейных групповых конференций» создает условия, с одной стороны, для выработки совместных решений в процессе сотрудничества семьи и социальных институтов. С другой стороны, создаются условия для повышения ответственности родителей и детей. Главное назначение этого метода — укрепление семьи, центра воспитания и развития личности несовершеннолетнего.

Таким образом, качественная подготовка, связанная с формированием профессиональных компетенций у курсантов и слушателей образовательных организациях МВД России, будет способствовать повышению престижа профессии инспектора ПДН, позволит снизить кадровый отток и уменьшить нагрузку на одного сотрудника, что в свою очередь решит проблему профессиональных затруднений и нарушений в этой сфере деятельности.

---

[1] *Гришин А.В. и др.* Состояние законности в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и типичные нарушения законов, допускаемые сотрудниками органов внутренних дел // Инспектор по делам несовершеннолетних № 11, 2015. С. 42—48.

[2] Приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации».

[3] Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (Федеральный закон от 23 ноября 2015 г. № 313-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»).

[4] http://fgosvo.ru/

[5] *Новиков А.М.* Основания педагогики: Пособие для авторов учебников и преподавателей. [Текст] / А.М. Новиков. М.: Эгвес, 2010. С. 67.

[6] http://uecs.ru/logistika/item/1562-2012-09-26-11-36-01

[7] *Шишов С.Е.* Понятие компетенции в контексте качества образования / С.Е. Шишов // Стандарты и мониторинг в образовании. 1999. № 2. С. 15—20.

[8] *Кузьмина, Н.В.* Профессионализм личности преподавателя и мастера производственного обучения. / Н.В. Кузьмина. М.: Высшая школа, 1990. 119 с.; *Шепель В.М.* Управленческая психология / В.М. Шепель. М., 1984. 246 с.

[9] *Сергеев И.С., Блинов В.И.* Как реализовать компетентностный подход на уроке и во внеурочной деятельности: практическое пособие. М.: АРКТИ, 2007. 132 с.

[10] *Зеер Э.Ф.* Психология профессионального самоопределения в ранней юности. [Текст] / Э.Ф. Зеер. М.: МПСИ; Воронеж: «МОДЭК», 2008. 256 с.

[11] *Зимняя И.А.* Ключевые компетенции - новая парадигма результата образования [Текст] / И.А. Зимняя // Высшее образование сегодня. 2003. № 5. С. 34—42.

[12] *Баранников А.В.* Содержание общего образования. Компетентностный подход /А.В.Баранников. М.: ГУ ВШЭ, 2002. С. 27—48; *Ермоленко В.А.* Проектирование содержания непрерывного профессионального образования. / В.А. Ермоленко. М., ИТИП РАО, 2005. С. 135; *Зеер Э.Ф.* Психология профессионального самоопределения в ранней юности / Э.Ф. Зеер. М.: МПСИ; Воронеж: «МОДЭК», 2008. 256 с.; *Зимняя, И.А.* Ключевые компетенции — новая парадигма результата образования / И.А. Зимняя // Высшее образование сегодня. 2003. № 5. С. 34—42; *Новиков А.М.* Основания педагогики: Пособие для авторов учебников и преподавателей / А.М. Новиков. М.: Эгвес, 2010. С. 63—65, 67.

[13] http://www.gubkin.ru/faculty/chemical_and_environmental/Stygent/competitions.

[14] *Баранников, А.В.* Содержание общего образования. Компетентностный подход [Текст] / А.В. Баранников. М.: ГУ ВШЭ, 2002. 51 с.

[15] *Скляренко И.С., Курипченко Ю.И.* Профилактика суицидального поведения несовершеннолетних: Международный журнал Психология и Педагогика в служебной деятельности. № 1, М.: «ЮНИТИ-ДАНА» / Под ред. Н.Д. Эриашвили, 2016. С. 47—49.

[16] http://fgosvo.ru/

[17] *Федотовская Е.А.* Семейные групповые конференции как инновационный метод работы с семьями // Инспектор по делам несовершеннолетних № 11, 2015. С. 30—33.

УДК 378
ББК 74.4

СКОРОСТНО-СИЛОВАЯ ПОДГОТОВКА СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ. СРЕДСТВА И МЕТОДЫ РАЗВИТИЯ СКОРОСТНО-СИЛОВЫХ СПОСОБНОСТЕЙ

АНДРЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ СЫСОЕВ,
доцент кафедры физической подготовки УНК СП Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук;
ВИТАЛИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ РАЗНИЦЫН,
доцент кафедры физической подготовки УНК СП
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
Мастер спорта международного класса России
Научная специальность 13.00.08 — теория и методика профессионального образования

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Современные средства и методы, которые используются в учебно-тренировочном процессе сотрудников полиции во время физической подготовки, предназначены для развития основных физических качеств, которые в свою очередь положительно влияют на уровень осуществления сотрудниками полиции профессиональной деятельности.

Цель работы: оптимизации физической подготовки сотрудников полиции путем совершенствование их скоростно-силовых способностей.

Ключевые слова: сила, скоростно-силовые способности, скоростно-силовая подготовка, средства и методы скоростно-силовой подготовки.

Abstract. Modern tools and techniques that are used in the training process of police officers during physical training, designed for development of basic physical qualities, which positively influence the level of implementation by the police of professional activity.

Objective: optimize the physical training of police officers by improving their speed-strength abilities.

Key words: strength, speed-strength abilities and speed-power training, means and methods of speed-strength training.

Проведение реформы МВД России, реорганизация милиции в полицию, последующее становление полиции с характерными повышенными к ней требованиями по физической подготовке — все это привело к пристальному вниманию ученых и практиков к развитию различных видов физических качеств у сотрудников полиции. Особое внимание было уделено силовой и скоростно-силовой подготовке. Это связано с особенностью, как важности данных видов подготовки в практической деятельности сотрудников полиции при осуществлении противоборства правонарушителям, так и необходимостью сдачи контрольных нормативов сотрудниками полиции именно по данным физическим качествам.

Обладание способностью по проявлению значительных мышечных усилий в кратчайший промежуток времени (взрыв) позволяет сотруднику полиции совершить на доли секунды опережение преступника, выполнить техническое действие (прием), и тем самым осуществить как спасение собственной жизни, так и жизни окружающих, а также успешно провести действия по задержанию правонарушителя (ей).

Следует еще раз отметить важность развития высокого уровня силовых, скоростно-силовых качеств, которые столь необходимы при выполнении оперативно-служебных задач, но при этом хотелось бы отметить и положительное влияние специальной

силовой подготовки в целом на всю профессиональную деятельность сотрудника полиции.

Какие же мышечные группы наиболее важны и необходимы при осуществлении полицейским деятельности по противоборству правонарушителю? К числу «наиболее важных» и наиболее задействованных следует отнести следующие пять мышечных групп человека:

- разгибатели позвоночного столба;
- сгибатели позвоночного столба и тазобедренных суставов;
- разгибатели ног;
- разгибатели рук;
- большая грудная мышца.

Особое внимание при рассмотрении нашего вопроса по развитию силы следует уделить группе мышц брюшного пресса и группе мышц поясничной области человека. Это связывается с тем, что данные мышцы:

- участвуют в осуществлении большинства действий;
- при наличии хорошего мышечного корсета, который охватывает брюшную полость, создаются условия по нормальному функционированию внутренних органов и, следовательно, предпосылки по улучшению здоровья человека;
- при должной силе мышц брюшного пресса создаются условия по предупреждению грыжи;
- при должной силе мышц поясничной области, создаются предпосылки по профилактике травматизма данной области, ввиду больших нагрузок на нее при переносе тяжестей.

Если проанализировать Программы по физической подготовке для сотрудников полиции, а также курсантов и слушателей Образовательных организаций МВД России, то можно заметить, что в них не в полном объеме отражается подготовленность данных категорий сотрудников, и это связывается с тем, что нормативы, которые предлагаются в них далеко не всегда отражают уровень подготовленности всех профессионально важных мышечных групп.

В частности в программах присутствуют следующие нормативы по физической подготовке: подтягивание на перекладине, сгибание-разгибание рук в положении лежа, подъем корпуса в положении лежа (сотрудники женского пола), бег с в/с 5000 м (1000 м курсанты женского пола), челночный бег 10х10 м (4х20 м), полоса препятствий, бег на лыжах 5000 м, плавание вольным стилем, жим гири. Все они в целом отражают развитие основных физических качеств: силы, быстроты, выносливости, гибкости, координационных возможностей.

Основными нормативами для определения уровня развития силы предлагаются: норматив по подтягиванию на перекладине из виса хватом сверху, либо замена его сгибанием-разгибанием рук в упоре лежа, либо жимом гири (подъемом корпуса в положении лежа для сотрудников женского пола). Очевидным является то, что все эти тесты отражают подготовленность отдельных мышечных групп, и в случае положительной подготовленности одних мышечных групп совсем не означают, что та же подготовленность есть и у других. Кроме того абсолютно игнорируется тестирование (нормативы) некоторых важных мышечных групп, которые безусловно являющихся профессионально важными для сотрудников полиции, это и мышцы разгибатели и сгибатели позвоночного столба, и разгибатели ног.

Для определения уровня подготовленности сотрудника полиции очевидна необходимость коррекции соответствующего тестирования и перечня нормативов. Ведь при отсутствии данных нормативов по силовой подготовке с учетом профессионально важных мышечных групп, на наш взгляд, практически невозможно определить подготовленность сотрудника полиции к рукопашной схватке, что является важным недостающим звеном его профессиональной подготовки.

Рассмотрим также *средства* и *методы*, используемые при силовой подготовке сотрудников полиции. *Средства* воспитания силовых способностей, условно можно подразделить на *основные* средства и *дополнительные*.

Основные средства, используемые при подготовке сотрудников полиции: это упражнения с отягощениями, упражнения с использованием веса собственного тела; упражнения с использованием тренажеров, прыжковые упражнения, специально-беговые упражнения.

К *дополнительным* средствам относят: упражнения с отягощением под воздействие внешней среды, упражнения с отягощением под сопротивлением

упругих предметов, упражнения в противодействии с партнером, и др.

В процессе развития силовых способностей сотрудников полиции следует использовать следующие *методы*:

Метод повторной тренировки — характеризуется многократным выполнением упражнений с высоким уровнем определенной качественной характеристики движения (силовой способности, скорости и т.д.). Количество повторений, характер и продолжительность пауз отдыха определяются уровнем подготовленности сотрудников и задачами тренировки, а также режимом выполнения упражнения.

Метод круговой тренировки — характеризуется непрерывным выполнением определенного комплекса упражнений разных по характеру с определенной мощностью и очередностью повторения для каждого из них. При выполнении упражнения в работу последовательно вовлекаются основные группы мышц. Задания подбираются индивидуально для каждого сотрудника (объем или интенсивность).

Метод интервальной тренировки — характеризуется упражнениями, выполняемыми с определенной мощностью и с определенными интервалами для работы и отдыха.

Сопряженный метод — характеризуется развитием скоростно-силовых способностей в рамках структуры приема техники или его отдельных звеньев.

Соревновательный метод — характеризуется целостным выполнением соревновательного упражнения на максимально высоком, но при этом освоенном сотрудником уровне интенсивности, при этом учитываются условия и правила соревновательной деятельности.

Метод комплексной тренировки — характеризуется одномоментным (одно занятие) или последовательным (смежные тренировочные занятия) согласованным и сбалансированным по объему сочетанию средств ФП скоростно-силовой направленности, но с различным характером и силой тренирующего воздействия.

В заключение следует отметить, что среди физических качеств, максимальный уровень развития которых достигается с помощью оптимальных средств и методов по их развитию и во многом определяет физическую подготовленность сотрудников органов внутренних дел, особое место следует отдать силовым и скоростно-силовым качествам. Но при этом должное развитие силовых возможностей должно сочетаться с развитием этих возможностей у наиболее важных и необходимых при осуществлении противоборства правонарушителю мышечных групп.

Литература

1. *Ахматгатин А.А., Гальцев С.А.* Методика скоростно-силовой подготовки сотрудников органов внутренних дел: учебно-методическое пособие. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2004.

2. *Вдовиченко В.П., Лавров В.Н.* Содержание силовой подготовки слушателей учебных заведений МВД СССР: Межвуз. сб. науч. статей. Минск: Минск. ВШ МВД СССР, 1985.

3. *Зациорский В.М.* Физические качества спортсмена (основы теории и методики воспитания). 2-е изд. М.: Физкультура и спорт, 1970.

4. *Непомнящий С.В.* Средства и методы профессионально-прикладной физической подготовки работников отдельных подразделений: Автореф. дисс... канд. пед. наук. М., 1989.

5. *Подлипняк Ю.Ф., Яншин В.В.* Проблемы профессионально-прикладной физической подготовки слушателей вузов МВД СССР: Сб. науч. статей / Под ред. Г.П. Коваленко, В.Ф. Комара, Ю.Ф. Подлипняка. Минск: ВШ МВД СССР, 1985.

6. Физическая культура и физическая подготовка: учеб. для вузов / под ред. В.Я. Кикотя, И.С. Барчукова. М.: Юнити-Дана, 2011.

References

1. *Fathatan A.A., Galtsev S.A.* Methods of speed-strength training of employees of internal Affairs bodies: methodical manual. M: EMC GUK Ministry of internal Affairs of Russia, 2004.

2. *Vdovichenko V. P., Lavrov V. N.* Power training of students of educational institutions of the MIA of the USSR: Mezhvuz. SB. nauch. articles. Minsk: Minsk. HIGHER SCHOOL OF MIA OF THE USSR, 1985.

3. *Zaciorskij V.M.* Physical quality of the athlete (fundamentals of the theory and methodology of training). 2-e Izd. M.: Physical culture and sport, 1970.

4. *Nepomniaschy V.C.* Means and methods of professionally-applied physical training of employees of the separate subdivisions: Atore. Diss... kand. PED. Sciences. M., 1989.

5. *Podlipnik Y.F., Yanshin V.V.* problems of professional-applied physical preparation of students of universities of Ministry of internal Affairs of the USSR: Sat. scientific. articles / ed. by G.P. Kovalenko, V.F. Komar, J.F. Podlipnik. Minsk: higher school MIA of the USSR, 1985.

6. Physical culture and physical education: textbook. for high schools / under the editorship of V.J. Kikot, I.S. Barchukova. M.: Yuniti-Dana, 2011.

УДК 378
ББК 74.4

ФАКУЛЬТАТИВНЫЕ ЗАНЯТИЯ ГРУПП ПО СЛУЖЕБНО-ПРИКЛАДНЫМ ВИДАМ СПОРТА В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ МВД РОССИИ

ВАДИМ АНАТОЛЬЕВИЧ ХРОМОВ,
временно исполняющий обязанности начальника кафедры физической подготовки
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: hromov1967@mail.ru;
ЮРИЙ ВАЛЕНТИНОВИЧ ЧЕХРАНОВ,
кандидат педагогических наук, доцент, доцент кафедры
физической подготовки Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: yvch@mail.ru

Научная специальность 13.00.08 — теория и методика профессионального образования

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрены вопросы организации обучения курсантов и слушателей образовательных организаций МВД России технике и тактике единоборств на факультативных занятиях групп по служебно-прикладным видам спорта.

Ключевые слова: служебно-прикладные виды спорта, техника, тактика, единоборства, факультативные занятия, курсанты, сотрудники полиции.

Abstract. In this paper we investigate the issues of organization of training of cadets and listeners of educations institutions of the MIA of Russia the technique and tactics of martial arts as an optional subject groups in the service-applied sports.

Keywords: service and applied sports, technique, tactics, martial arts, optional classes, cadets, police officers.

Владение боевыми приемами борьбы как основным средством, которое позволяет минимизировать возможность нанесения вреда здоровью задерживаемых правонарушителей, остается актуальным вопросом физической подготовки курсантов и слушателей образовательных организаций МВД России. Практика оперативно-служебной и, в особенности, служебно-боевой профессиональной деятельности в правоохранительных органах, требует от сотрудников максимальной подготовленности к реальным ситуациям, в самых экстремальных условиях. В то же время, нормативные документы, регламентирующие физическую подготовку в ОВД, устанавливают в качестве оценки подготовленности по разделу «БПБ» лишь экспертную оценку техники выполнения боевых приемов борьбы. Тем самым обнаруживается, неискореняемое в течение десятилетий, противоречие между требованиями практики и результатами обучения сотрудников полиции. Подтверждением этому являются как аналитические

документы МВД СССР второй половины прошлого столетия, так и современные аналитические исследования специалистов МВД России.

Взаимосвязь между физической подготовленностью, основанной на служебно-прикладных видах спорта и служебно-боевой подготовленностью военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, отмечалась в многочисленных исследованиях специалистов [1, 2]. Но результаты исследований так и не отразились на критериях физической подготовленности сотрудников полиции, устанавливаемыми нормативными документами ведомства. Специалистам остается предлагать различные методики, позволяющие внедрить спортивные принципы в подготовку специалистов силовых структур. Так, С.М. Ашкинази [1] указывает, что одним из важнейших факторов, обеспечивающим высокий уровень подготовленности личного состава в прикладных единоборствах, является «обязательное выделение на полуобусловленные схватки и вольные бои не менее 10—15% всего учебного времени». Для высших учебных заведений МВД России это составит не менее 50-ти часов времени основного обучения дисциплине «физическая подготовка» в течение пяти лет обучения. При этом включение в Рабочую программу по физической подготовке даже 20—30-ти часов соревновательных поединков поможет значительно усилить уровень подготовленности, в первую очередь, психологической и тактической, будущих сотрудников полиции. Следует заметить, что этим обеспечивается освоение основ реальных единоборств, в рамках проведения «учебных схваток по заданиям руководителя учебной группы» по самбо, дзюдо, боксу или рукопашному бою всех обучающихся [3]. В то же время, подобные поединки, которые проводятся во время основных учебных занятий, позволяют выявить наиболее способных курсантов, желающих продолжить совершенствование своей тактико-технической подготовки по выбранному служебно-прикладному виду спорта на дополнительных занятиях.

Именно в решении этого вопроса образовательные организации МВД России поставлены, как ни странно, в более затруднительное положение, чем гражданские высшие учебные заведения. Так, студенты вузов, в начале года распределяются по трем отделениям: основному, специальному медицинскому, а также спортивному, в котором могут, в рамках основного обучения, заниматься избранным видом спорта. Курсанты образовательных учреждений МВД России занимаются физической подготовкой исключительно в составах академических групп, не распределяясь по отделениям. Соответственно, отсутствуют и группы спортивного отделения, или групп спортивного совершенствования, как они назывались раньше. Поэтому специалистам ведомства [4] надеяться на включение подобных групп в систему подготовки сотрудников полиции не приходится. Остается только один выход — группы дополнительного образования, к которым относятся спортивные секции и факультативы, действенность которых в настоящее время не отличается эффективностью. Под секциями нередко ошибочно называют любые спортивные группы обучающихся. Но секции ведут тренеры или инструкторы, должности которых не предусмотрены в профессорско-преподавательских составах кафедр физической подготовки (физического воспитания). Преподаватели высшей школы могут проводить дополнительные занятия только в виде факультативных часов, которые нередко выделяются на каждую учебную группу в небольшом количестве (2—4 часа в полугодие). Намного эффективнее использование факультативных часов, когда они выделяются на курс, факультет, что позволяет организовать группы дополнительных занятий по 100 и более часов в течение учебного года. В таких группах курсанты-спортсмены, получая на учебных занятиях основы единоборств, имеют возможность совершенствовать свои навыки и реализовать свои возможности и способности на соревнованиях среди спортсменов массовых разрядов, повышая уровень и своей служебно-профессиональной подготовленности.

Немаловажным фактором в организации подобных факультативных занятий является мотивация не только курсантов, но их наставников-офицеров, которые должны не только осознавать важность спортивно-массовой работы в воспитании молодежи, но также иметь ощутимые стимулы для организации и развития такой работы. Имеющийся опыт ряда образовательных организаций МВД России по организации учебно-тренировочных занятий с начинающими спортсменами, а также опыт проведения соревнований по различным видам служебно-

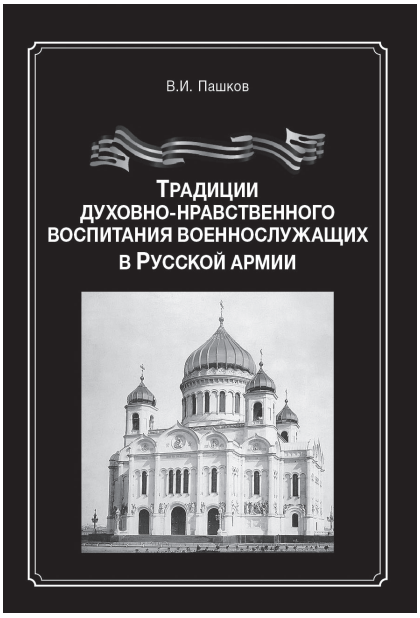
прикладных единоборств, позволит внедрить спортивную составляющую обязательным компонентом подготовки будущих сотрудников полиции и позволит сократить противоречия между требованиями практической деятельности и уровнем подготовленности к ней молодых специалистов.

Литература

1. *Ашкинази С.М.* Базовая техника рукопашного боя как синтез техники спортивных единоборств: учеб.-метод. пособие / С.М. Ашкинази, К.В. Климов. СПб: СПбГУФК им. П.Ф. Лесгафта, 2006. 80 с.
2. *Вейднер-Дубровин Л.А.* Некоторые вопросы изучения зависимости между физической подготовленностью и боевой выучкой личного состава / Л.А. Вейднер-Дубровин / Труды Ин-та. Вып. 29. Л.: КВИФКС. 1959. С. 163—167.
3. *Чехранов Ю.В.* Сопряженное обучение спортсменов-единоборцев технике и тактике ударов и бросков [Текст] / Ю.В. Чехранов // Приоритетные направления развития науки и образования : материалы VIII Междунар. науч.-практ. конф. (Чебоксары, 29 янв. 2016 г.) / редкол.: О.Н. Широков [и др.] Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2016. № 1 (8) ISSSN 2411-9652.
4. *Шилакин Б.В.* Исследование компонентов, спортивного травматизма в образовательных организациях МВД России / Б.В. Шилакин, А.В. Захаров // Ученые записки университета имени П.Ф. Лесгафта. 2015. № 11 (129). С. 259—261.

References

1. *Ashkinazi S.M.* basic techniques of unarmed combat as a synthesis technique of combat sports: textbook.-method. manual / S.M. Ashkinazi, K.V. Klimov. SPb: Spbgufk them. P.F. Lesgaft, 2006. 80 C.
2. *Weidner-Dubrovin L.A.* Some problems in the study of relationship between physical fitness and combat training of personnel / L. A., Weidner-Dubrovin / Trudy In-TA. Vol. 29. HP: QUIRKS. 1959. P. 163—167.
3. *Chefranov V.* Combined training of combat athletes the techniques and tactics of strikes and throws [Text] / Y.V. Chernov // the Priority directions of development of science and education: materials of VIII Intern. scientific.-pract. Conf. (Cheboksary, 29 Jan. 2016) / redkol.: O.N. Shirokov [etc.] Cheboksary: CNS «Interactive plus», 2016. No. 1 (8) ISSSN 2411-9652.
4. *Silkin B.V.* Investigation of the components of sports injuries in educational institutions of the MIA of Russia / B.V. Silkin, A.V. Zakharov // scientific notes University of P. F. Lesgaft. 2015. No. 11 (129). P. 259—261.



Пашков В.И. **Традиции духовно-нравственного воспитания военно-служащих в Русской армии.** Монография. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки. Изд-во ЮНИТИ, 2016. 255 с.

Рассматриваются традиции духовно-нравственного воспитания военнослужащих в Русской армии. Обосновав теоретически суть данного явления, автор анализирует историю духовно-нравственного воспитания воинов в Русской армии. Освещаются этапы возникновения и развития традиций воинов, раскрывается авторская структура традиций духовно-нравственного воспитания военнослужащих.

Особое внимание в работе уделено обобщению материала по развитию духовно-нравственного воспитания военнослужащих Русской армии в контексте православной педагогической культуры.

Для преподавателей военных педагогических вузов, а также аспирантов, курсантов военно-учебных заведений и всех тех, кто интересуется вопросами традиций воинов Русской армии и духовно-нравственным совершенством.

УДК 378
ББК 74.48

МОДЕЛИ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОМ ВУЗЕ

ВЛАДИСЛАВ АНАТОЛЬЕВИЧ ЧИСТОУСОВ,
кандидат педагогических наук,
институт психологии и образования Казанского (Приволжского) федерального университета
E-mail: vchistous@mail.ru;
ЛЮДМИЛА АЛЕКСАНДРОВНА КАЗАНЦЕВА,
доктор педагогических наук,
профессор кафедры педагогики института психологии и образования
Казанского (Приволжского) федерального университета
E-mail: menedgment-kfu@mail.ru
Научная специальность 13.00.08 — теория и методика профессионального образования

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Статья посвящена обобщению и систематизации моделей опережающего образования, описанных в профессионально-педагогической литературе. В этих целях авторами предлагается проектирование интегрированных моделей на основе выявления сущности различных исходных вариантов. Рассматриваются и анализируются причины недостаточной эффективности моделей опережающего образования, реализуемых в практике современных университетов.

Ключевые слова: профессиональное образование; модели опережающего образования; интегрированные модели; двойное опережение подготовки педагогов.

Abstract. The article is devoted to generalization and systematizing forestalling education's models versions, which are described in professional-pedagogic literature. The authors designs some integrated models on the base of essences of different initials. The reasons of insufficient effectiveness of forestalling education's models realized in contemporary universities practice are examines and analyzed.

Keywords: vocational training; forestalling education's models; integrated models; educational process; double forestalling of educator's training.

Важность обращения к тематике опережающего образования обусловливается следующими обстоятельствами. Во-первых, нелинейными процессами, характеризующими развитие цивилизации (экспоненциальный рост научного знания; сокращение циклов производства знания, инновационных циклов, циклов создания технических систем, жизненных циклов технологий; возрастание сложности изделий по числу используемых эффектов). Во-вторых, уменьшением продолжительности полного жизненного цикла изделий (технологий; систем и т.п.) по отношению к продолжительности подготовки соответствующих кадров в вузах. В-третьих, становлением образования в качестве несущей отрасли шестого технологического уклада.

В толковых словарях русского языка слово «опередить» имеет прямой (двигаясь в попутном направлении, обогнать, оказаться впереди) и переносный (превзойти других в каком-либо отношении) смыслы. В теоретическом педагогическом знании термины «опережающее образование», опережающее профессиональное образование» используются достаточно давно. Объективная необходимость опережающего характера образования осознана, проведен ряд исследований, однако модели, разработанные в теории, в практике образования в полной мере не реализуются, что, как будет показано

ниже, связано, в том числе, с тем, что к настоящему времени единых понимания и трактовок феномена «опережающее профессиональное образование» так и не достигнуто.

Разумеется, в рамках статьи нет возможности раскрывать содержание и особенности всех изученных нами вариантов авторских моделей (их, в общей сумме, — более двадцати), в то же время, проведенное исследование выявило возможность их сведéния к нескольким базовым обобщенным конструктам. Сделаем необходимые, в этой связи, пояснения. В изученных литературных источниках нам не удалось обнаружить каких-либо попыток авторов создать какую бы то ни было единую классификацию моделей опережающего образования, во-первых, позволяющую включить в нее в качестве компонентов модели (элементы моделей) других исследователей, и, во-вторых, обладающую некоей прогностической функцией по отношению к системообразующему феномену. Перечисления видов опережающего образования, приводимые в некоторых научных работах, к сожалению, не обладают достаточными основаниями, чтобы считаться классификациями. Обобщая различные авторские представления, заметим, что опережающая характеристика употребляется авторами в следующих смыслах: 1) применительно к науке (нормативно-оперативное опережение; практико-обеспечивающее опережение); 2) применительно к образованию: а) в глобальном смысле (без достаточных пояснений); б) в социально-экономическом и профессионально-педагогическом смыслах (связь целей, содержания, технологий образовательных программ с перспективными проблемами деятельности выпускников), рассматриваемая применительно к различным видам программ (базовые, реализуемые в вузах; внутрифирменная подготовка на предприятиях; подготовка незанятого населения по перспективным профессиям); в) в методическом смысле (заблаговременное введение в рассмотрение дидактических единиц последующих учебных тем в рамках преподавания какой-либо учебной дисциплины); г) в личностном смысле (самосовершенствование обучающихся); д) в смысле эволюционирования самого опережающего образования. Ввиду разноплановости терминологических смыслов, попытки осуществить единую классификацию требуемых результатов не дали; механистическое объединение существующих ви́дений также не позволяет сформировать целостное представление об исследуемом феномене из-за эклектичности получаемого объекта и наличия лакун.

Исключив из рассмотрения аспект, связанный с методическим смыслом (не входящий в объект исследования), за основу мы приняли аспект, связанный с социально-экономическим и профессионально-педагогическим смыслом, который, в предельном случае, на наш взгляд, может рассматриваться и в глобальных смысловых контекстах. Изучение моделей опережающего образования, представленных в соответствующих публикациях, с точки зрения вычленения исходных концептов, существа и вкладываемых авторами смыслов, позволило на основе полученной исходной информации разработать несколько интегрированных моделей, позволяющих представить в комплексе взгляды на феномен «опережающее профессиональное образование», сложившиеся к настоящему моменту в профессионально-педагогическом знании.

Суть первой интегрированной модели состоит в сопоставлении феноменов «образование» и «время». Исходными для ее построения являются следующие авторские положения: а) Образование «может избежать отставания, если … будет ориентироваться не только на сегодняшние, но и на завтрашние запросы жизни» [5, с. 5]; б) «С одной стороны, любая система образования должна «вырастать» из исторически складывающихся, преемственных и весьма медленно сменяющих друг друга образовательных парадигм и доктрин, а, с другой, — она должна быть естественно прогностичной, устремленной в будущее, поскольку выпускники учебных заведений любого типа должны будут жить и трудиться в существенно новых условиях, отличных от условий их … учебной деятельности» [1, с. 58].

На принципе сопоставления строится и вторая интегрированная модель, отличительной особенностью которой, в отличие от всех остальных, опережение рассматривается в переносном смысле: образование опережающее превосходит по своим параметрам и результатам образование традиционное [3].

Следующая, третья интегрированная модель, на наш взгляд, является наиболее предпочтитель-

ной для последующих современных исследований и разработок. Во-первых, она многомерная, что в большей степени, чем рассмотренные выше одномерные варианты, отражает существо проблемы. Во-вторых, в рамках данной модели во временно́м плане соотносятся знание (овеществленное и неовеществленное) и субъекты деятельности (субъекты образовательных систем). В-третьих, актуализируется проблема взаимосвязи и сопоставления между собой опережающей подготовки различных категорий субъектов образовательных систем (в частности, двойного опережения подготовки педагогов), практическое решение которой, по нашему мнению, является определяющим для достижения эффективности современных моделей опережающего образования. «Закон опережающего развития качества человека, качества образовательных систем в обществе и качества общественного интеллекта реализуется через системы принципов опережения (первичного в учебном процессе, двойного при подготовке профессорско-преподавательского состава, тройного при подготовке кадров высшей квалификации, при проведении фундаментальных исследований). Важнейшим из проявлений этих закона и принципов является закон опережения живого знания, транслируемого в образовательном процессе и получаемого специалистом, по отношению к знанию, овеществленному в технологиях, в производстве, в социальном и экономическом опыте» [7, с. 50].

Анализ профессионально-педагогической литературы показывает, что четвертая интегрированная модель является одной из часто используемых исследователями. Суть ее выражается в следующих положениях [4]: 1) опережающее образование основано на развитии у субъекта природных способностей к активному мышлению, формировании преобразующего интеллекта, реализующегося в деятельности; 2) опережающее образование достигается посредством приращения знаний на базе ядра знаний, дифференцированно видам образования (образовательным программам), применения технологий, обеспечивающих развитие умений добывать знания, увеличивать их путем самообразования, применять знания в процессе инновационной деятельности; 3) определение искомых содержания и характера профессионального образования в процессе проектирования целесообразно проводить с ориентацией на образцы техники и технологии, находящиеся на стадии проектирования (увязка этапов жизненного цикла продукции с этапами проектирования образовательного процесса). В то же время, базирование концептов современных исследований (ориентированных в будущее) на модели опережающего профессионального образования, спроектированной в условиях примерного равенства времен жизненного цикла продукции и подготовки специалистов, по-видимому, является не совсем оправданным и требует определенных методологических уточнений.

Еще две интегрированные модели характеризуются попытками авторов сопоставить феномены «образование» и «технология», определить опережающее образование посредством детализации различных сочетаний прогностических описаний деятельности, личности выпускников и соответствующей им профессиональной подготовки. В первом случае (используемом разработчиками наиболее часто) модель предусматривает ориентацию выпускников на адаптацию к новым технике и технологиям (что, естественно, требует соответствующих дополнительных временны́х затрат после окончания вуза). Во втором — на кадровое сопровождение новых техники и технологий, что обусловливает совершенно иные (по отношению к предыдущему случаю) уровни содержания, технологий, интенсификации образовательного процесса, характер взаимодействия между вузом и ведущими предприятиями отрасли. Примерами являются, соответственно, модели, описываемые в работах [2; 6].

Прием рассмотрения значительной совокупности авторских представлений через их свертывание и представление в виде интегрированных моделей позволяет систематизировать существующие подходы, наметить стратегические направления и содержание последующих исследований.

Анализ практики профессионального образования показывает, что опережающие модели реализуются в основном «точечно», в отдельных университетах, применительно к отдельным направлениям подготовки, что не позволяет охарактеризовать профессиональное образование в целом как опережающее. Причинами, обусловливающими проблемы и недостаточную эффективность реализации в практике образования опережающих моделей, разрабо-

танных в теоретическом профессионально-педагогическом знании, являются:

- отсутствие единых представлений исследователей о сущности термина «опережающее профессиональное образование»;
- недостаточная разработанность феномена «опережающее профессиональное образование», прежде всего, в методологическом и технологическом планах;
- неравномерность развития моделей опережающего профессионального образования в различных подсистемах (например, инженерное образование; педагогическое образование; военное образование), отсутствие информационного обмена, анализа, теоретического осмысления, обобщения новейшего опыта, творческих переносов успешных инновационных решений из одной подсистемы и/или университета в другие;
- изолированное рассмотрение различных аспектов проектирования, например, таких как организационное проектирование, образовательно-программное проектирование, проектирование коммуникаций в образовательных средах;
- неполное соответствие моделей опережающей подготовки педагогов моделям опережающего образования обучающихся.

Литература

1. *Гершунский Б.С.* Философия образования для XXI века: Учебное пособие для самообразования. М.: Педагогическое сообщество России. 2002. 512 с.

2. *Загвязинский В.И.* Наступит ли эпоха возрождения?.. Стратегия инновационного развития российского образования: монография. М.: Логос, 2014. 140 с.

3. *Похолков Ю.П.* Национальная доктрина инженерного образования России в условиях новой индустриализации: подходы к формированию, цель, принципы // Инженерное образование. 2012. № 10. С. 50—65.

4. Профессиональная педагогика. Учебник для студентов, обучающимся по педагогическим специальностям и направлениям. М.: Ассоциация «Профессиональное образование». 1999. 904 с.

5. *Скаткин М.Н.* Проблемы современной дидактики. М.: Педагогика. 1984. 96 с.

6. *Стронгин Р.Г., Чупрунов Е.В.* Опережающее образование: опыт реализации // Инженерная педагогика: сборник научных статей по материалам V международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы подготовки современных инженеров и научно-педагогических кадров». Москва, 11—12 марта 2015 г. / Центр инженерной педагогики МАДИ. В 3 т. М.: МАДИ, 2015. Вып. 17. Т.1. С. 210—221.

7. *Субетто А.И.* Проблемы фундаментализации и источников содержания высшего образования: грани государственной политики. Кострома М.: КГПУ, Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов. 1995. 332 с.

References

1. *Gershunskij B.S.* Philosophy of Education for XXI Century: textbook for self education. Moscow: Russian pedagogical community. 2002. 512 p.

2. *Zagviazinskij V.I.* Will the Renaissance come?.. The strategy of Russian education innovation development: monograph. Moscow: Logos. 2014. 140 p.

3. *Poholkov Yu.P.* Russia national doctrine of engineering education in the conditions of new industrialization: approaches to forming, goal, principles. Engineering education. 2012. № 10. Pp. 50—65.

4. Professional pedagogic. Textbook for students of pedagogic specialties and directions. Moscow: «Professional education» association. 1999. 904 p.

5. *Skatkin M.N.* The contemporary didactics' problems. Moscow: Pedagogic. 1984. 96 p.

6. *Strongin R.G., Chuprunov E.V.* Advanced education: implementation experience // Engineering pedagogic: collection of scientific articles after the materials of V international scientific-practice conference «Actual questions of contemporary engineers and teachers' training». Moscow, 11—12 March 2015 / MADI's Engineering pedagogic centre. 3 v. Moscow: MADI. 2015. Issue 17. V. 1. Pp. 210—221.

7. *Subetto A.I.* The problems of fundamental and curriculum sources of vocational training: the facets of state policy. Kostroma — Moscow: KGPU, The quality of specialists training problems' research centre. 1995. 332 p.

УДК 62
ББК 32

АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОГО ПРОГРАММНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГИС ПРИМЕНЯЕМЫХ В ОВД

АЛЕКСАНДР СЕРГЕЕВИЧ ОЛЕЙНИК,

старший преподаватель кафедры информационных технологий управления органами внутренних дел,

кандидат технических наук (Академия управления МВД России)

Научная специальность 05.13.01 — системный анализ, управление и обработка информации

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В данной статье проведен краткий анализ современного программного обеспечения ГИС применяемых в ОВД.

Ключевые слова: программное обеспечение, компьютерные системы, базы данных, информация, профилактика правонарушений.

Abstract. In this article we present a brief analysis of the current GIS software used in the ATS.

Keywords: software, computer system, database, information, and delinquency prevention.

Все ПО ГИС можно условно разделить на три класса[1]: Web — ГИС, настольные ГИС и пространственные базы данных. Рассмотрим открыто программное обеспечение ГИС. В таблице 1 представлены инструментальные слои открытого ПО для Web — и настольных ГИС. Как видно (табл. 1), уровни системного ПО содержат много общих инструментов, что потенциально позволяет реализовывать различные ГИС-функции для Web — и настольных платформ. Следовательно можно предположить, что как настольные, так и мобильные приложения смогут использовать Web-сервисы.

Настольные или пользовательские ГИС представляют собой картографическое программное обеспечение, предназначенное для установки и запуска на персональном компьютере, позволяющее отображать, выбирать, обновлять и анализировать данные о географических объектах и связанную с ними атрибутивную информацию. Ввиду наличия конкретных требований для каждой отдельной системы настольные ГИС тяжело находят свою производственную нишу. Очевидно, что базы данных и картографические Web-серверы не имеют подобных проблем.

Наибольший интерес представляет открытое ПО ГИС поскольку разработчики обязаны предоставить исходный код программы, что позволяет модифицировать ПО, а не менять его полностью в

Таблица 1

Инструментальные слои открытых настольных платформ

Тип ПО	Представители	Группа
Приложения	QGIS, GRASS, OSSIM, uDig, MapWindow GIS	Пользовательский интерфейс
Среда разработки	Eclipse, QT, OpenGL, SharpDevelop	
Высокоуровневые утилиты	GeoTools, PostGIS, MapWindow GIS ActiveX	Хранение данных
Высокоуровневые скриптовые языки программирования	Python, Perl, R	Обработка данных
Низкоуровневые утилиты	Shapelib, JTS/GEOS, GDAL/OGR, GMT	
Низкоуровневые языки программирования	C, C++, Java, Fortran, C#, VB.NET	Системное ПО
Операционная система	Linux, Microsoft Windows	

Таблица 2

Инструментальные слои открытых веб платформ

Тип ПО	Представители	Группа
Браузер	Firefox, Safari	Пользовательский интерфейс
Клиентский скриптинг	JavaScript, Java, Perl, Python	
Серверный скриптинг	PHP, Perl, Python	Хранение данных
Высокоуровневые утилиты	UMN MapServer, GeoServer	
Высокоуровневые скриптовые языки программирования	PHP, Perl, Python	Обработка данных
Низкоуровневые утилиты	Shapelib, JTS/GEOS, GDAL/OGR, GMT, PostGIS	
Низкоуровневые языки программирования	C, C++, Java, Fortran	Системное ПО
Операционная система	Linux, Microsoft Windows	

случае необходимости. Поэтому будут рассмотрены GRASS, QGIS, uDig, gvSIG, SAGA, ILWIS, MapWindow GIS — системы.

Geographic Resources Analysis Support System (GRASS) — модульная система, взаимодействующая с более чем 300 модулями при работе с двумерными и трехмерными растровыми и векторными данными. По функциональности GRASS сравнима с ArcGIS (ESRI, Inc.) уровня Arclnfo. GRASS востребована преимущественно исследовательскими институтами и университетами, т.к. в системе отсутствует удобный пользовательский графический интерфейс, а также распространенность системы ограничивала до недавнего времени невозможность ее запуска на платформах MS Windows без использования эмуляторов Linux или Unix, но с выходом версии 6.3.0 эта проблема была решена.

Quantum GIS (QGIS) — система, разработку которой начали в 2002 году группа энтузиастов, ставившая перед собой главную цель, заключающуюся в создании простой в использовании и быстрой программы просмотра географических данных для операционных систем семейства Linux. Со временем возникла идея использовать QGIS как графический интерфейс для GRASS, получая возможность пользоваться его аналитическими и иными функциями. В настоящее время разработчики QGIS достигли первоначальной цели и работают над расширением функционала. За счет использования кроссплатформенного инструментария QT QGIS доступна для большинства современных ОС (Windows, Mac OS X, Linux). Система поддерживает векторные и растровые форматы, а также работает с данными, предоставляемыми различными картографическими Web-серверами и многими популярными базами пространственной информации. Функциональность QGIS можно дальше развивать за счет создания модулей расширения на языках C++ и Python. Хорошая документация по процессу разработки и удобная архитектура обеспечили QGIS одно из наиболее развитых сообществ в среде открытых ГИС, при этом количество разработчиков постоянно растет.

User-friendly Desktop Internet GIS (uDig) — система, основная цель создания которой заключалась в разработке ПО, позволяющего просматривать и редактировать данные, хранящиеся в БД, напрямую или через Web. Инициатором создания системы стала компания Refractions Research, Inc. (Канада). Система uDig написана на языке Java (с использованием платформы Eclipse) и изначально была направлена на работу с векторными данными. В 2007 г. разработчики uDig присоединилась к разработчикам Jgrass, которые помогли реализовать в продукте возможность работы с растровыми данными. Довольно часто uDig используют в качестве интерфейса доступа к базе данных PostGIS. К основным недостаткам, связанным с использованием Eclipse, следует отнести размер приложения и схожесть графического интерфейса со средой разработки для программирования, это осложняет восприятие для конечных пользователей.

Generalitat Valenciana, Sistema d'Informacio Geografica (gvSIG) — система, главной целью которой было создание системы, способной заменить ArcView GIS 3.x (ESRI, Inc.) в органах муниципальной власти. Инициатором разработки выступило министерство транспорта Валенсии (Испания), начавшее разработку в связи с принятием решения

о переводе всех органов региональной власти на компьютеры под управлением ОС Linux. Можно утверждать, что с точки зрения финансовых вложений, это самый крупный проект, он был открыт в конце 2003 г., основным разработчиком была выбрана компания IVERA S.A. (Испания). Система gvSIG работает с растровыми, векторными данными, а также с геоданными, хранящимися в различных базах данных. Функции обслуживания растровых данных основаны на алгоритмах проекта SAGA. Система написана на языке программирования Java. На сегодняшний день первоначальная цель проекта полностью достигнута, причем по отдельным критериям gvSIG превосходит ArcView. Удачно, что у системы gvSIG существует русскоязычная пользовательская документация, но, к сожалению, нет документации для разработчиков, а также сильна зависимость от более чем 100 библиотек C++ и Java.

System for Automated Geoscientific Analyses (SAGA) — система с научными корнями. В 2001 г. специалисты Департамента географии Геттингемского университета (Германия) разработали первый модуль для SAGA с целью работы с растровыми данными. Далее разработчики поставили основными задачами SAGA анализ рельефа, почвенное картографирование и визуализация данных. Система написана на C++ и предоставляет сторонним разработчикам удобный API. Основной разработчик, а позже и сам проект перешли в Гамбургский университет. Следует отметить, что пользовательская документация высокого качества, это способствует постоянному росту международного пользовательского сообщества, что подтверждает количество скачиваний руководства пользователя за 2005-2008 гг. выросло с 700 до 1300 в месяц.

Integrated Land and Water Information System (ILWIS) — система, разработку которой начинали в компании ITC (Голландия) в 1980-х годах. ILWIS сочетает в себе функциональность векторной и растровой ГИС, решает широкий круг задач, начиная с анализа изображений и заканчивая моделированием эрозионных процессов. В 2007 г. исходный код, написанный на языке (MS Visual) C, был выпущен под открытой лицензией GPL. Версия 3.0 ILWIS хорошо документирована (релиз 2001 г.), поэтому более поздние версии ссылаются на ее документацию. В настоящее время основным координатором проекта является компания 52°North GmbH (Германия). К достоинствам системы следует отнести свободный доступ к репозиторию с исходным кодом, а к недостаткам — работу только с одной операционной системой (MS Windows).

MapWindow GIS — система, созданная в 1998 г. членами Водной исследовательской лаборатории университета штата Юта в США. Разработчики MapWindow GIS поставили основной целью создание ядра, которое бы предоставляло необходимую функциональность ГИС — разработчикам. MapWindow GIS ActiveX control был написан на языке MS Visual C, в целом система обеспечивала функции отображения, поиска и управления пространственными данными; позже был разработан графический интерфейс — MapWindow GIS Desktop, и реализована возможность наращивания функционала за счет использования системы расширений. На данный момент проектом занимается команда разработчиков университета штата Айдахо. Т.к. разработка основывается на Microsoft.Net Framework, система MapWindow работает только с операционной системой MS Windows.

Итак, из всех из всех геоинформационных систем наиболее целесообразно для информационно-аналитического обеспечения ОВД по профилактике правонарушений подходит QGIS, которая обладает отличной совместимостью со средой разработки, картографическими данными и позволяет настраивать свои функции под любые геоинформационные задачи. Кроме того готовый продукт на основе QGIS разработчики будут обязаны предоставить с прилагаемым к нему исходным кодом.

Таким образом, на основе изучения опыта использования информационных технологий визуализации данных в правоохранительной деятельности, анализа программного обеспечения ГИС и опроса сотрудников ОВД, сформулированы основные требования к функциям ГИС для эффективного информационно-аналитического обеспечения деятельности ОВД по профилактике правонарушений.

Синтез геоинформационных технологий и сведений о преступлениях и иных правонарушений позволяет создать особое информационно-аналитическое пространство, способное предоставить целый ряд преимуществ перед ныне действующими методами информационно-аналитического обеспечения

деятельности ОВД по профилактике правонарушений.

К таким преимуществам, во-первых, следует отнести возможность ГИС наиболее полно сосредоточить информацию в едином пространстве, что окажет положительные результаты при проведении специальных задач, в том числе связанных с организацией оперативно-разыскных мероприятий, действиями при чрезвычайных обстоятельствах или чрезвычайных ситуациях, а также контрольными функциями. Во-вторых, появляется возможность наглядно оценивать складывающуюся обстановку состояния преступности на обслуживаемой территории с целью рационального использования сил и средств, точечно воздействуя на пораженные участки местности интенсивными профилактическими мерами. В-третьих, ГИС позволяет автоматизировать процесс анализа и прогноза преступных проявлений в пространственно-временном измерении с выделением факторов местности, способных служить причинами совершения преступлений.

Возможности ГИС могут значительно расширить и оптимизировать информационно-аналитическое обеспечение деятельности органов внутренних дел по профилактике правонарушений. Следовательно, использование ГИС в ОВД позволит повысить качество управленческих решений, связанных с выполнением органами внутренних дел функций, направленных на защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействие преступности, охрану общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности.

Из полученных результатов выполненных исследований вытекают следующие выводы.

1. Накопленный опыт применения правоохранительными органами зарубежных стран современных технологий визуализации данных позволяет с уверенностью говорить о потенциальных возможностях ГИС стать основой информационно-аналитической основой выработки управленческих решений в борьбе с преступностью.

2. Анализ существующего программного обеспечения ГИС для использования в информационно-аналитическом обеспечении ОВД не удовлетворяет требованиям выполняемых задач, однако существует достаточное количество программных продуктов для их разработки.

3. Рассмотренные основных требований к функциям ГИС для использования в ОВД, позволяют спроектировать программный продукт, который будет отвечать потребностям практической деятельности отечественных правоохранительных органов.

Таким образом, рассмотрение основных направлений деятельности органов внутренних дел через призму функциональных возможностей геоинформационных систем, позволяют полагать, что их применение в правоохранительной деятельности способно оказать непосредственное влияние на совершенствование организации деятельности органов внутренних дел по профилактике правонарушений.

---

[1] *Макарян А.С.* Совершенствование процедур поддержки принятия решений в логистических системах на основе геоинформационных технологий: дис. … канд. техн. наук: 05.13.01 / Макарян Александр Самвелович. Краснодар, 2013. 164 с. Библиогр.: С. 137—151.

Российское книгоиздание.

Тенденции. Стратегии. Перспективы.

Монография. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки. Ординарцев И.И.; под ред. Н.Д. Эриашвили. Изд-во ЮНИТИ, 2015. 135 с.

Автором предпринята попытка проанализировать современное состояние российской отрасли книгоиздания. Выявлены ключевые факторы успеха, определены стратегии и перспективы развития рынка книгоиздания. Предложена авторская концепция развития отрасли.

УДК 62
ББК 32

ТЕХНОЛОГИЧЕСКАЯ ПЛАТФОРМА СОЗДАНИЯ ОТКРЫТОГО ПРОГРАММНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО АНАЛИЗА, ОСНОВАННОГО НА ОБЛАЧНЫХ ВЫЧИСЛЕНИЯХ

ДЕНИС ЕВГЕНЬЕВИЧ СМИРНОВ,

старший преподаватель кафедры прикладной информатики

Финансового университета при Правительстве Российской Федерации;

E-mail: Vremya-ne-jdet@yandex.ru

Научная специальность 08.00.13 — математические и инструментальные методы моделирования

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор ***Е.Л. Шуремов***

Рецензент: доктор экономических наук, профессор ***Е.И. Кузнецова***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается проблематика использования облачных вычислений при решении задач экономического анализа. Определены требования к технологической платформе, необходимой для создания общедоступного, открытого программного обеспечения типовых задач внутреннего экономического анализа. Проведен анализ применимости существующих систем управления контентом в качестве платформ для создания открытых компьютерных моделей в данной предметной области. Рассмотрены основные возможности использования платформы fa-kit.ru 2.0 как основы создания прикладных компьютерных моделей в области экономического анализа.

Ключевые слова: Анализ безубыточности, технологическая платформа, облачные вычисления, компьютерное моделирование.

Abstract. The article examines the issues of cloud computing in solving problems of economic analysis. Defines requirements for the technology platform required to create a publicly available, open source software typical tasks of domestic economic analysis. The analysis of the applicability of existing content management systems as platforms for creating open computer models in the subject area. The main opportunity to use the platform fa-kit.ru 2.0 as the basis for the creation of applied computer models in the field of economic analysis.

Keywords: Break-even analysis, technology platform, cloud computing, computer simulation.

Порядок решения задач внутреннего анализа и его информационная база, в отличие от задач финансового анализа не являются строго регламентированными. В то же время, существует немало типовых задач экономического анализа, которые хорошо поддаются формализации. В частности, это касается задач так или иначе связанных с анализом безубыточности.

В общем случае, практически любое серьезное управленческое решение, связанное с развитием бизнеса, так или иначе затрагивает соотношение постоянных и переменных затрат, влияя на операционные риски [1, 2, 3]. В этой связи анализ безубыточности является важным инструментом оценки последствий реализации управленческих решений. В особенности, если принимаемые решения непропорционально изменяют структуру постоянных и переменных затрат множества сегментов бизнеса. Соответствующий анализ нередко требует выполнения многократных просчетов по нескольким возможным сценариям, что требует адекватной программно-технологической поддержки. Однако инструментарий такого рода на настоящий момент развит недостаточно.

Анализ безубыточности, основанный на разделении постоянных и переменных затрат, может

быть эффективно применен для решения многих задач кратко- и среднесрочного управления. Например, таких как, формирование планов производства и сбыта, оценки целесообразности принятия специальных заказов, задачи «покупать или производить самим» и т.д. Для такого рода задач можно обеспечить достаточно высокий уровень формализации постановок, что позволяет создать систему инструментов, которые могли бы применяться экономистами предприятия, хорошо понимающими качественное содержание исследуемых проблем, но не владеющих навыками применения сложных математических моделей.

При этом повсеместная доступность Интернет открывает возможность создания таких инструментов на основе облачных технологий, при использовании которых не требуется установка дополнительного программного обеспечения на компьютер пользователя. Использование принципа SaaS (Software as a Service, Программное обеспечение как услуга) обеспечивает возможность использования такого инструментария на любой программно-аппаратной платформе. Это связано с тем, что все вычисления производятся удаленным сервером, а от применяемого пользователем устройства требуется только наличие программы просмотра Web-страниц и возможность доступа в Интернет.

Реализация программной системы по принципам SaaS предполагает, что существует некоторый сайт, на котором функционирует специализированное программное обеспечение. Обращаясь к нему через стандартную программу просмотра Интернет (браузер), пользователь запрашивает форму ввода исходных данных в виде Web-страницы, заполнив которую, отправляет на сервер. Получив данные, сервер обрабатывает их, формирует Web-страницу с отчетом и передает браузеру пользователя. При этом введенные пользователем данные сохраняются на сервере и могут быть использованы для формирования других отчетов. Разумеется, возможны и более сложные формы взаимодействия, но общий принцип от этого не меняется [2].

По мнению автора, реализация программной системы для выполнения онлайн-расчетов, связанных с решением задач экономического анализа и, в частности, приложений анализа безубыточности не должна быть привязана к некоторой жесткой системе компьютерных моделей, пусть даже и хорошо параметризованных. Предлагаемая концепция сайта организации онлайн-расчетов основана на предположении, что доступный его посетителям функционал не должен ограничиваться только готовыми компьютерными моделями и встроенными возможностями их параметрической настройки. Сюда необходимо включить инструментарий, пригодный для модификации расчетных алгоритмов уже существующих моделей и даже создания принципиально новых всеми заинтересованными в этом пользователями. При такой постановке проблемы необходимы:

1) унифицированные средства ведения массивов данных, требуемых информационным обеспечением реализуемых моделей;

2) полноценные средства процедурного программирования, позволяющие реализовать требуемые компьютерные модели;

3) достаточный уровень защищенности данных пользователей и базового функционала уже существующих моделей от вмешательства злоумышленников.

Содержание требования 1 состоит в том, что система должна поддерживать возможность ведения массивов, структуры которых неизвестны заранее, но могут быть востребованы при проектировании информационного обеспечения реализуемых моделей. Фактически, это означает, что система не может ограничиваться только ведением жесткого перечня реляционных таблиц, как это реализовано в большинстве программных продуктов. Примером такого подхода является система программ 1С: Предприятие, где средствами конфигурирования можно обеспечить поддержку информационных массивов практически любой сложности. Однако здесь возможность конструирования информационной базы предоставлена только ограниченному кругу разработчиков конкретной конфигурации, поскольку неквалифицированное или злоумышленное вмешательство грозит нарушением работоспособности прикладного функционала системы.

Содержание требований 2 и 3 взаимосвязано. Наличие доступных пользователям средств процедурного программирования всегда создает опасность разрушения данных, принадлежащих другим

пользователям, вследствие некорректного или злоумышленного применения имеющихся средств кодирования алгоритмов. Поэтому создание новых и модификация уже имеющихся моделей должна осуществляться в защищенной среде, не позволяющей разрушить целостность данных других пользователей и функционал созданных ими версий компьютерных моделей.

Необходимость выполнения требований 1-3 ставит вопрос о создании и/или выборе программно-технологической платформы, обеспечивающей функционирование сайта онлайн-вычислений.

Формирование базовой платформы для организации онлайн-вычислений в среде Интернет возможно несколькими способами.

Первый состоит в том, что сайт, предоставляющий вычислительные услуги, полностью реализуется известными средствами Web-программирования. Такой подход является наиболее гибким, хотя и весьма трудоемок. Однако важно иметь в виду, что полное кодирование с нуля целесообразно только в тех случаях, когда на сайте предполагается реализовать расчетные модели с закрытым функционалом и строго определенными форматами данных информационного обеспечения реализуемых моделей. Пользователь может вводить свои данные, выполнять их обсчет средствами сайта и получать от него соответствующие отчеты, содержащие жестко структурированные формы выходной информации, реализованные разработчиками сайта. Таким образом, пользователь не имеет возможности модифицировать модели, порядок выполнения расчетов, а также структуры входной и выходной информации под свои нужды.

Широкая параметризация моделей и, тем более, возможность существенной перенастройки алгоритмов расчета, резко повышают трудоемкость разработки и поддержки такой платформы. При этом встраивание новой модели в систему требует полного программирования процессов ввода, обработки и формирования внешнего представления результатных данных. Эти функции могут выполнять только владельцы сайта или пользователи, обладающие их полным доверием, поскольку предоставлять доступ к возможности применения универсальных средств Web-программирования всем без исключения пользователям недопустимо вследствие соображений безопасности. Таким образом, реализация всех перечисленных выше требований существенно затрудняется.

В связи со сказанным, закономерно встает вопрос о применении каких-то стандартизованных программных средств поддержки функционирования сайтов, на основе которых можно было бы реализовать искомые компьютерные модели.

В настоящее время существует множество специализированных программных средств управления информационным наполнением сайта (CMS): коммерческих, свободно распространяемых и студийных.

Коммерческие или коробочные системы управления сайтами — это программные продукты, созданные коммерческими фирмами с целью получения прибыли от продажи лицензии и/или технической поддержки. Они являются полностью отчуждаемыми от разработчика.

По данным аналитического портала рынка веб-разработок «CMS Magazine» [5] по состоянию на 2013 год наиболее востребованной при создании сайтов в российском секторе Интернет коммерческой CMS-системой является 1С-Битрикс.

Важно отметить, что 1С-Битрикс является безусловным лидером среди коммерческих CMS при реализации практически всех типов проектов: корпоративных сайтов, промо-сайтов, Интернет-магазинов, порталов и сервисов. Система предоставляет широкие возможности для конструирования и администрирования сайтов практически любой сложности. Имеются возможности расширения функционала системы пользователями за счет применения средств Web-программирования. При этом можно использовать широкий набор программных API-интерфейсов для доступа к встроенному функционалу системы. Как и в рассмотренном ранее случае кодирования сайта онлайн-расчетов с нуля, расширение спектра моделей и модификации уже существующих в собственных целях, требует применения универсальных средств Web-программирования. Однако в целях безопасности предоставить возможность применения таких средств всем пользователям нельзя. Таким образом, реализация требования 2 в случае применения 1С-Битрикс имеет существенные ограничения вследствие необходимости выполнить требование 3.

Свободно распространяемые CMS — это программное обеспечение, не требующее оплаты лицензий на использование. Любой желающий может свободно использовать программу с любой целью. При этом часто доступны исходные тексты программы, которые можно изменять по собственному усмотрению и распространять измененные версии.

По данным аналитического портала рынка веб-разработок «CMS Magazine» по состоянию на 2013 год наиболее востребованными при создании сайтов в российском секторе Интернет свободно распространяемыми CMS-системами являются Drupal, Joomla, MODX и WordPress [8].

Как следует из данных, приведенных в [6], на основе коммерческих CMS из первой пятерки наиболее популярных систем реализовано больше проектов, чем на основе первой пятерки свободно распространяемых CMS. Однако в соответствии с другими исследованиями свободно распространяемые системы являются более популярной платформой для создания сайтов. Например, по данным исследований компании iTrack по состоянию на март 2015 года наиболее востребованными на сайтах русскоязычного сектора Интернет являлись свободно распространяемые CMS WordPress и Joomla, а коммерческая CMS 1С-Битрикс занимала лишь 3е место.

Очевидное преимущество CMS WordPress и Joomla объясняется тем обстоятельством, что они наиболее просты в освоении и использовании. Кроме того, существует множество свободно распространяемых дополнений к ним. Более мощные свободно распространяемые CMS MODX и Drupal существенно менее востребованы, поскольку не так просты в освоении и настройке по сравнению с WordPress и Joomla.

WordPress изначально создавался как система поддержки проектирования и ведения системы блогов. В настоящее время за счет использования огромного числа дополнений с помощью данной CMS можно строить сайты практически любого типа. Однако базовая концепция построения системы накладывает существенные ограничения и создает дополнительные трудности для использования ее в качестве инструмента разворачивания систем компьютерного моделирования, поддерживающих рассмотренные выше требования.

CMS Joomla в своей базовой концепции была ориентирована на поддержку большего спектра приложений, чем WordPress. Благодаря наличию большого числа расширений с ее помощью можно построить сложный многофункциональный сайт, включающий блоги, чаты, интернет-магазин и другой функционал. Однако, по отзывам ряда экспертов, большая функциональность приводит к существенному падению производительности сайта при большой посещаемости. Впрочем, это ограничение касается и WordPress, и 1С-Битрикс.

Многие свободно распространяемые CMS, за счет доступности исходных текстов программ, могли бы быть использованы как платформа для создания систем компьютерного моделирования. Однако создание системы поддержки компьютерного моделирования, удовлетворяющей выявленным выше требованиям 1-3, на их основе потребовало бы выполнения огромной работы по переработке исходных текстов программ, разработке языка моделирования, созданию компилятора и безопасной исполнительной среды, а также специализированных библиотек программ, реализующих типовые вычислительные функции, требуемые при решении экономических задач. Среди известных автору распространенных CMS ни одна таким функционалом не обладает.

Поэтому для создания открытых программных приложений поддержки решения задач экономического анализа автором используется малоизвестная серверная технологическая платформа сайта fa-kit.ru (сайт кафедры «Информационные технологии» ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»). В дальнейшем изложении для обозначения указанной платформы будет использоваться сокращение fa-kit 2.0.

Основные возможности технологической платформы fa-kit 2.0 описаны в ее документации [4].

Серверная технологическая платформа fa-kit 2.0 предоставляет возможность публиковать документы, содержащие разнородную информацию, любым зарегистрированным пользователям. Создаваемые пользователями документы распределяются по иерархически соподчиненным узлам аналогично распределению файлов в файловой системе. Кроме того, каждый документ может входить в один или несколько тематических сборников. Доступ пользо-

вателей к документам и узлам устанавливается их владельцем при создании или модификации.

Создаваемые пользователем документы могут быть составными. Это означает, что итоговый документ, выдаваемый пользователю, может строиться из нескольких других документов или их отдельных фрагментов, включаемых в него в зависимости от совокупности условий, установленных создателем документа.

С точки зрения реализации целей проводимых автором исследований, главной особенностью системы является то, что в создаваемые документы могут быть включены секции, содержащие программы на встроенном процедурном языке программирования. На его основе можно программировать задачи достаточно высокой сложности, а также выводить полученные результаты в требуемом виде. При обработке документа встроенные или импортированные в него программы компилируются, выполняются, а полученные результаты встраиваются в выходной документ, передаваемый браузеру пользователя.

Важной особенностью встроенного языка программирования является то, что созданные на его основе программы выполняются в безопасной для документов других пользователей среде. Это означает, что программа, включенная в документ одного пользователя, не может изменить содержимое документов и иных данных других пользователей, если владельцами последних подобное вмешательство запрещено. Это принципиально отличает данную систему от других CMS, где расширение функционала допускает применение универсальных средств Web-программирования, предоставляющих возможность полного контроля над любыми данными, хранящимися в системе. Таким образом, выполняются требования 2 и 3.

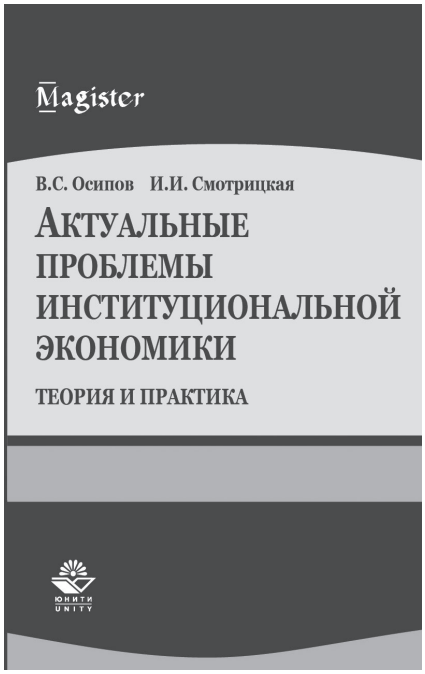
Документы могут содержать также специализированные секции данных, позволяющие моделировать информационные массивы практически произвольной структуры. Правила построения секций данных различных типов стандартизованы, а ввод и модификация производятся по единым принципам. При обработке документа секции данных автоматически трансформируются в ассоциативные массивы, которые могут обрабатываться нижеследующими программными секциями. При этом, как указывалось ранее, любые секции любого документа могут быть импортированы в другие документы, если это разрешено их владельцами. Таким образом, исходные данные могут быть однократно включены в какой-либо документ, а потом многократно использоваться для формирования представляемого пользователям содержимого большого числа других документов. Таким образом, выполняется требование 1 к системе поддержки компьютерного моделирования.

Литература

1. *Абрамов А.А., Афанасьев С.Б., Шуремов Е.Л.* Модели и методы компьютерного учета и анализа производственно-коммерческой деятельности / Н. Новгород: Изд-во ННГУ им. Лобачевского. 2005. 195 с.
2. *Воропаева Т.В., Чистов Д.В., Заложнев А.Ю., Вырбанов Р., Емилова П., Шуремов Е.Л.* и др. Инновационные технологии внутрифирменного управления / М., ООО РИА «ВивидАрт», 2010.
3. *Ефимова О.В.* Финансовый анализ: современный инструментарий для принятия экономических решений // Учебник, М.: ООО «Омега-Л», 2009. 350 с.
4. *Лапин В.В., Слесарева Е.А.* Информационные системы в экономике: учебное пособие. М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя., 2016.
5. *Слесарева Е.А.* Информационные системы в экономике. Разработка прикладного решения средствами 1С: Предприятие 8.2: учебно-методическое пособие. М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2016.
6. Документация по использованию платформы fa-kit 2.0. Режим доступа: http://www.shurem.ru/index.php?act=30&node=9
7. Аналитический портал рынка веб-разработок. Режим доступа: http://www.cmsmagazine.ru/
8. Рейтинг CMS по версии iTrack. Режим доступа: http://itrack.ru/research/cmsrate/
9. Рейтинг коробочных систем управления сайтами. Режим доступа: http://www.ratingruneta.ru/cms/2013/commercial/
10. Рейтинг бесплатных систем управления сайтами. Режим доступа: http://www.ratingruneta.ru/cms/2013/opensource/

References

1. *Abramov A.A., Afanasjev S.B., Shuranov E.L.* Models and methods of computer calculation and analysis of industrial and commercial activities / N. Novgorod: Publishing house NNGU im. Lobachevsky. 2005. 195 C.
2. *Voropaeva T.V., Chistov D.V. and Zalozhnev A.Yu., Varbanov R., Emilova P., Shuranov E.L.* and others Innovative technologies of corporate governance / M., OOO RIA «Vivident», 2010.
3. *Efimova O.* Financial analysis: modern tools for making economic decisions // Tutorial, Moscow: omega-L, 2009. 350 C.
4. *Lapin V.V., Slesareva E.A.* Information systems in economy: textbook. M.: Moscow University of the MIA of Russia named after V.J. Kikot., 2016.
5. *Slesareva E.A.* Information systems in the economy. Development of application solutions through 1C: Enterprise 8.2: educational-methodical manual. M.: Moscow University of the MIA of Russia named after V.J. Kikot, 2016.
6. Documentation for using the platform fa-kit 2.0. Mode of access: http://www.shurem.ru/index.php?act=30&node=9
7. Analytical portal market of web development. Mode of access: http://www.cmsmagazine.ru/
8. CMS ranking according to the version of iTrack. Mode of access: http://itrack.ru/research/cmsrate/
9. A rating of off-the-shelf content management system. Mode of access: http://www.ratingruneta.ru/cms/2013/commercial/
10. Rating of free content management system. Mode of access: http://www.ratingruneta.ru/cms/2013/opensource/



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.

ОТЗЫВ НА МОНОГРАФИЮ СТРИГУНОВОЙ Д.П. «ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ПРИНЦИПА АВТОНОМИИ ВОЛИ СТОРОН В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ КОММЕРЧЕСКИХ ДОГОВОРОВ», М.: РУСАЙНС, 2016. 138 С.

Автономия воли сторон представляет собой один из основополагающих принципов частного права и понимается как свободное усмотрение участников частноправовых отношений. В сфере международного частноправового регулирования коммерческих договоров свобода усмотрения прежде всего связывается со свободой выбора применимого к такому договору права. Именно из такого понимания автономии воли в международном частном праве исходит автор монографии (с. 5).

Принцип автономии воли являлся предметом исследования многих отечественных и зарубежных ученых (Л.П. Ануфриева, А.В. Асосков, М.М. Богуславский, Г.К. Дмитриева, А.В. Асосков, В.П. Звеков, В.А. Канашевский, Л.А. Лунц, Дж. Билль, М. Вольф, Д.К. Мосс, Л. Раапе и др.), обстоятельный анализ точек зрения которых представлен в монографии. Однако большинство из этих исследований касались автономии воли в рамках исследования более общих вопросов международного частного права, в частности, посвященных изучению сделок и обязательств, осложненных иностранным элементом.

Монография Д.П. Стригуновой является частью большого исследовательского замысла, связанного с изучением теоретических проблем правового регулирования международных коммерческих договоров, в рамках которого исследование проблем применения принципа автономии воли было выделено автором в самостоятельное исследование, отличающееся новизной и несомненной теоретической и практической значимостью.

Работа Д.П. Стригуновой отличается четко сформулированным и успешно реализованным исследовательским замыслом. Она состоит из трех разделов, в которых последовательно изложены проблемы применения принципа автономии воли сторон в правовом регулировании международных коммерческих договоров.

В первом разделе монографии исследуется правовая природа и содержание принципа автономии воли сторон в правовом регулировании международных коммерческих договоров. Проведя глубокий теоретический анализ имеющихся точек зрения по данным вопросам, Д.П. Стригунова приходит к справедливому выводу о том, что принцип автономии воли в сфере международного частного права и применительно к международным коммерческим договорам имеет коллизионно-правовую природу, может рассматриваться в качестве самостоятельного принципа международного частного права, является особой коллизионной привязкой (с. 39). Он имеет приоритетное значение по отношению к объективным коллизионным привязкам, применяемых судом (арбитражем), с его помощью удается определить применимое к международному коммерческому договору право, избегая применения объективных коллизионных привязок (с. 40).

В своей работе автор высказывает вполне обоснованное мнение о том, что проблему допустимости применения принципа автономии воли сторон следует решать, исходя из закона суда или закона арбитража с учетом норм международных соглашений, содержащих нормы о выборе права и применимых к международному коммерческому договору (с. 17). При этом, как справедливо отмечено автором работы, в ряде случаев при решении вопроса о допустимости применения автономии воли сторон определенную роль может сыграть личный закон участника сделки, который ограничивает или не до-

пускает применение указанного принципа с участием такого лица (с. 18).

Пределам применения принципа автономии воли сторон в международных коммерческих договорах посвящены второй и третий раздел исследования. Видится не бесспорным включение исследуемых пределов в разные разделы. Вместе с тем, учитывая круг проблем, рассмотренных в монографии, помещение вопросов, касающихся сферы действия права, избранного сторонами международных коммерческих договоров (раздел 2), и иных пределов (ограничений) применения принципа автономии воли сторон в международных коммерческих договорах (раздел 3) выглядит обоснованным.

Следует согласиться с автором монографии в том, что проблема сферы действия избранного права состоит не только в различном понимании законодателями разных государств круга вопросов, регулируемых им, но и в различном понимании содержания каждого из входящих в сферу обязательственного статута вопросов с позиции применимого к международному коммерческому договору права (с. 49). Эти вопросы также исследуются автором работы. Д.П. Стригуновой предложено собственное видение круга вопросов, которые, по ее мнению, должны быть включены в сферу действия обязательственного статута (с. 86). При этом следует согласиться с позицией указанного автора о том, что круг вопросов, составляющих сферу действия применимого к международному коммерческому договору права, выступает своего рода ограничителем применения принципа автономии воли сторон, связанным со сферой действия обязательственного статута договора (с. 86).

Д.П. Стригунова верно отмечает, что помимо предела, связанного со сферой действия обязательственного статута международного коммерческого договора, принцип автономии воли сторон имеет и иные пределы (ограничения), исследованию которых посвящен третий раздел монографии. В данном разделе автором проведен анализ таких ограничений, дана их классификация, а также предложено решение проблем, связанных с действием таких ограничений (с. 124).

В заключении отражены основные выводы, сделанные автором проведенного исследования, которые несомненно имеют большую теоретическую и практическую значимость (с. 125—127).

Монография Д.П. Стригуновой являет пример последовательности ученого в освещении своих научных интересов, связанных с правовым регулированием международных коммерческих договоров с позиции частноправовой науки в целом и науки международного частного права в особенности, и реализуемых в рамках научного диссертационного исследования на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности: 12.00.03 «Гражданское право, предпринимательское право, семейное право, международное частное право».

Несомненным достоинством работы является проведение в нем сравнительно-правового анализа многочисленных международных и национальных правовых актов, посвященных рассматриваемому институту. Среди них отдельное внимание уделено законодательству стран ЕАЭС, что является новым в отечественной правовой науке. Кроме того, в работе учтен опыт ряда европейских государств и США, являющихся представителями наиболее развитых правовых систем, опыт которых может быть воспринят отечественным законодателем и законодателем стран ЕАЭС. Помимо этого, в связи с распространением в сфере международного коммерческого оборота средств негосударственного регулирования международных коммерческих договоров, автором монографии уделено внимание их анализу.

В целом, материал в представленной монографии удачно структурирован. Он представляет собой не большой по объему, но значительный по содержанию труд, не содержащий вопросов, не относящихся к заявленной теме исследования. Подход автора к рассмотрению проблем, отраженных в монографии, свидетельствует об их определенной новизне. Монография может быть востребована не только научным сообществом, но и в учебном процессе в рамках изучения таких дисциплин, как «Международное частное право», «Международное коммерческое право», которые успешно преподаются автором проведенного исследования.