



РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

EDITORIAL BOARD

С.В. Алексеев,
доктор юридических наук, профессор,
Почетный работник высшего профессионального
образования РФ, Почетный работник науки и техники РФ

Ю.М. Антонян,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки РФ

Ю.Т. Ахвледиани,
доктор экономических наук, профессор, академик РАЕН

А.В. Барков,
доктор юридических наук, профессор

И.С. Барчуков,
доктор педагогических наук, профессор

А.Р. Белкин,
доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН

Е.В. Богданов,
доктор юридических наук, профессор

Р.П. Булыга,
доктор экономических наук, профессор

Ю.В. Гнездова,
доктор экономических наук, доцент

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. Калининко,
кандидат педагогических наук

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

Yu.V. Gnezdova,
doctor of economic sciences, associate 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. Il'ina,
doctor of legal sciences, professor

R.V. Ilyukhina,
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



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. Купрешенко,
доктор экономических наук, профессор

А.А. Ласкин,
доктор педагогических наук

И.А. Майбуров,
доктор экономических наук, профессор

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

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

В.Б. Мантусов,
доктор экономических наук, профессор

Е.В. Матвеева,
доктор экономических наук,
доцент

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

А.Л. Миронов,
кандидат юридических наук,
доцент

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

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

Ф.Г. Мышко,
доктор юридических наук

V.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

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

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

E.V. Matveeva,
doctor of economic sciences,
associate professor

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

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

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

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

F.G. Myshko,
doctor of legal sciences



А.М. 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 РАН

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

С.Г. Симагина,
доктор экономических наук,
доцент

А.В. Симоненко,
доктор юридических наук, профессор

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

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

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

Е.Н. Хазов,
доктор юридических наук, профессор

О.В. Химичева,
доктор юридических наук, профессор

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

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

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

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

A.Yu. Olimpiyev,
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

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. Ul'yanova,
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
30.06.2017 г.
Цена свободная

ВЕСТНИК

ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Содержание № 2 • 2017

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

Бондарь Е.О., Брунер Р.А. О некоторых вопросах правового регулирования выслуги лет и приостановления службы в органах внутренних дел.....	8
Бочаров С.Н. К вопросу о законности и целесообразности административно-правовой деятельности.....	12
Брунер Р.А., Кивич Ю.В. Административно-процессуальное регулирование участия в производстве по делам об административных правонарушениях уполномоченного при президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей	14
Василенко Г.Н., Сизов И.Ю. Административно-правовой субинститут налогового декларирования	17
Вашаев М.А. Проблемные аспекты реализации административно-правового статуса курсантов и слушателей, обучающихся в образовательных организациях МВД России.....	22
Жалсанов Б.Ц. Законодательство Вьетнама о контрактной системе закупок	27
Зубач А.В., Черняев С.Г. Штраф в системе административных наказаний Российской Федерации в свете законодательных новаций по данной проблеме	30
Зырянов С.М. Тенденции развития законодательства об административных правонарушениях и правоприменительной практики.....	34
Кивич Ю.В. Проблемы регулирования отдельных составов административных правонарушений, посягающих на общественный порядок	40
Климкина Е.В., Сакулина Л.Л. Объективность как принцип аттестации сотрудников органов внутренних дел России	43
Ковшевацкий В.И. Проблемы классификации отдельных мер административного пресечения.....	47
Ковшевацкий В.И., Стащенко С.П. Отдельные административно-процессуальные аспекты применения специальных мер административного пресечения.....	51
Кузнецов Л.Д. Структурные элементы налоговой системы России	56
Курбатова О.В. Организационно-правовое обеспечение деятельности общественных советов при органах внутренних дел.....	62
Малахова Н.В. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях: содержание и особенности.....	65
Мамонтов А.А. Современные подходы к определению понятия внутриведомственный контроль.....	68
Мараев К.Е. О публично-правовом характере правоотношений в сфере закупок.....	71
Ольшевская А.В. О правовых аспектах деятельности подразделений подготовки кадров органов внутренних дел России.....	77
Ольшевская А.В., Попович О.М. Проблема определения вины юридического лица: отечественный и зарубежный опыт	83
Покозий В.В., Хадисов Г.Х. Юридическая самозащита физических лиц как средство административно-правового обеспечения их прав и свобод при взаимодействии с органами исполнительной власти	86
Попович О.М. Юридические лица: проблемы административной и уголовной ответственности	89
Попугаев Ю.И. Перспективы совершенствования института юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении	94
Прудникова Т.А. Актуальные проблемы паспортного режима в Российской Федерации	97
Родина М.А. Административная ответственность за побои.....	100
Соломатина Е.А. К вопросу об эффективности и целесообразности применения административных наказаний за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача	104
Стащенко С.П. К вопросу о развитии науки административного права	108
Татарян В.Г. Как стать настоящим профессором и генералом: к 95-летию со дня рождения известного советского ученого-административиста Михаила Ивановича Еропкина.....	112
Устинов П.В. К понятию участия граждан в обеспечении безопасности дорожного движения	122
Фадеева И.В., Лахтина Т.А. Административный иск как средство защиты публичных прав и разрешения административно-правового спора	126
Шавалиев И.М. Актуальные вопросы административно-правового регулирования обеспечения безопасности несовершеннолетних в области дорожного движения	130
Шурухнова Д.Н., Комовкина Л.С. Особенности реализации специальных административно-правовых режимов в деятельности органов внутренних дел.....	138
Агафонов С.И., Адмиралова И.А., Бадальянц А.Н. К вопросу о правовом регулировании деятельности дежурных частей органов внутренних дел	143
Прудников А.С. Методы административно-правового регулирования общественных отношений, возникающих в связи с миграционными процессами.....	147
Прудникова Т.А., Акимова С.А. Миграционные процессы в современной России.....	150

• 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.

• 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



Маркина Э.В., Сосновская Ю.Н. Проблемные вопросы, связанные с организацией деятельности участкового уполномоченного полиции по рассмотрению и разрешению обращений граждан	153
Иванов А.А., Эриашвили Н.Д. Особенности регионального строительства органов охраны общественного порядка в период Временного правительства и Российской Республики (февраль—октябрь 1917 г.). Часть 1	157
Иванченко Ю.А. Исторические типы легитимации государственной власти и их организационно-правовые формы	162
Исаков В.М., Мельник Е.В. Рациональные формы Трудоиспользования осужденных на промышленных предприятиях исправительно-трудовых учреждений в 1970—1990 гг.	165
Герасимович Л.И. Вызовы и угрозы национальной безопасности	174
Хидзев А.Т., Тарба Ш.В. О системе французского права	177
Червонок В.И. Институт отзыва публичных должностных лиц местного самоуправления	181
Меняйло Л.Н., Тищенко И.В., Иванова Ю.А. К вопросу об особенностях транспортного средства как объекта гражданского права	188
Нечухаева О.В. Свидетельство о допуске к оказанию услуг по проведению legal due diligence, выдаваемое аудиторам и аудиторским организациям	192
Щербачева Л.В., Рамазанова К.К. Защита интересов правообладателей при использовании новых технологий (ЭВМ)	195
Калатози Г.Г. О некоторых проблемах правового регулирования налогового контроля в Российской Федерации	199
Эриашвили Н.Д., Григорьев А.И. «Налоговые схемы»: практика их раскрытия налоговыми органами	202
Дмитренко А.П., Каблов А.М. Уголовно-правовая охрана видов дикой фауны, находящихся под угрозой уничтожения: законодательные проблемы и возможные направления совершенствования	210
Жуков А.М. Проблемные вопросы назначения наказания при рассмотрении уголовных дел о преступлениях, предусмотренных статьей 264.1 УК РФ	216
Карташов С.В. Особенности формирования, проблемы и направления развития уголовно-правового запрета на незаконные получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну	224
Фадеев В.Н. Корни преступности и сущности преступника	232
Егорова Е.В. О понятии и сущности следственного эксперимента	244
Осокин Р.Б. Деятельность прокуратуры тамбовской области по надзору за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	251
Давыдов В.О. К вопросу о тактических аспектах использования криминалистически значимой информации в процессе расследования транснациональной преступной деятельности экстремистского характера	255
Румянцев Н.В., Мальчук О.И. Криминалистический анализ обстановки совершения преступлений осужденными	259

ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ НАУКИ

Пашков В.И. Духовная жизнь как помощь в воспитании человека	262
Питомцев М.Н., Сысоев А.А., Разницын В.А. Терминология подготовительной части практического занятия по физической подготовке	266
Хромов В.А., Косякин В.Н. Система комплексной физической подготовки курсантов и слушателей МВД России. Способы оптимизации учебного процесса	268
Гребнев Д.Ю., Архиповский А.Н., Хромов В.А. Общеразвивающие упражнения для развития силы и выносливости у курсантов Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя	271
Калининченко И.А. Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя как инновационный образовательный центр	275
Марданов Д.Р. Профессиональные компетенции будущих офицеров-сотрудников ОВД в контексте профессиональной деятельности полиции	282
Скрипкина А.В., Зиборова М.М. Психолого-педагогические проблемы адаптации курсантов в процессе практико-ориентированной подготовки в вузах МВД России	285
Тхуго М.М., Джафаров Н.К. Индивидуально-творческая подготовка будущего специалиста в системе современного вуза	288

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

Доспан-оол Я.В. Современная налоговая политика Российской Федерации	291
Косов М.Е. Критический анализ состояния рынка пенсионных накоплений Пенсионной системы РФ	293
Кузнецова Е.И., Бурыкин Д.В., Мастерова С.А. Риск-ориентированный внутренний контроль кредитных организаций в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем	299
Логинов Е.Л., Борталевич С.И., Шкута А.А., Сорокин Д.Д. Мониторинг нефтегазовых рынков: ресурсно-финансовая структуризация действий торговых агентов с нелинейными операционными траекториями деятельности и локализованными интересами в рыночном пространстве квази-автономных сделок	302
Мацкевич Р.С. Роль и место правоохранительного механизма в системе обеспечения экономической безопасности государства	310
Эриашвили Н.Д., Грошев И.В., Саудаханов М.В. Особенности региональной экономической безопасности	318

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 address:
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
30.06.2017
The price is not fixed

VESTNIK

ECONOMICHESKOI BEZOPASNOSTI

Contents № 2 • 2017

JURISPRUDENCE

Bondar' E.O., Bruner R.A. About some questions of legal regulation of the length of service and stop the service in bodies of Internal Affairs.....	8
Bocharov S.N. To a question of legality and expediency of administrative and legal activity	12
Bruner R.A., Kivich Yu.V. Administrative and procedural regulation of an involvement in production on cases of administrative offenses the Commissioner for the President of the Russian Federation on protection of the rights of businessmen.....	14
Vasilenko G.N., Sizov I.Yu. Administrative and legal substitut tax declaration.....	17
Vashaev M.A. Problem aspects of realization of administrative legal status of cadets and students enrolled in educational institutions of the MIA of Russia	22
Zhalsanov B.Ts. Vietnam's legislation on contract system in procurement.....	27
Zubach A.V., Chernyaev S.G. Penalty in system of administrative punishments of the Russian Federation in the light of legislative innovations on this problem.....	30
Zyryanov S.M. Trends of development of the legislation on administrative offences and enforcement	34
Kivich Yu.V. Regulatory issues of separate compositions administrative the offenses encroaching on public order.....	40
Klimkina E.V., Sakulina L.L. Objectivity as a principle of certification of police officer of Russia	43
Kovshevatskiy V.I. The problem of classification of measures of administrative punishment.....	47
Kovshevatskiy V.I., Stashchenko S.P. Certain administrative and procedural aspects of the application of special measures of administrative punishment	51
Kuznetsov L.D. The structural elements of the tax system of Russia.....	56
Kurbatova O.V. Organizational-legal maintenance of activity of public councils under the law-enforcement bodies	62
Malakhova N.V. Execution of decisions in cases concerning administrative matters: content and features	65
Mamontov A.A. Modern approaches to the definition of internal control.....	68
Maraev K.E. On publicly-legal nature of legal relations in the sphere of procurement.....	71
Ol'shevskaya A.V. Law aspects of the activity of institutions training cadres of interior affairs in Russia	77
Ol'shevskaya A.V., Popovich O.M. The issue of guilt of legal persons: domestic and foreign experience	83
Pokoziy V.V., Khadisov G.Kh. Legal self-defense to individuals as a means of administrative-legal ensuring of rights and freedoms in cooperation with bodies of Executive power.....	86
Popovich O.M. Artificial person: problems of administrative and criminal liability	89
Popugaev Yu.I. Prospects for improvement of the legal aid Institute, the person against whom administrative offence	94
Prudnikova T.A. Actual problems of the passport regime in the Russian Federation.....	97
Rodina M.A. Administrative responsibility for beatings	100
Solomatina E.A. Problems of efficiency and expediency of the administrative penalties for the consumption of narcotic drugs or psychotropic substances without a prescription	104
Stashchenko S.P. To a question of development of science of administrative law.....	108
Tataryan V.G. How to become the real professor and general: on the 95th anniversary of birth of famous soviet scientist of administrative law Mikhail Ivanovich Eropkin.....	112
Ustinov P.V. To the concept of citizens' participation in security traffic	122
Fadeeva I.V., Lakhtina T.A. Administrative claim as a remedy for public rights and resolution of administrative dispute	126
Shavaliyev I.M. Current issues administrative and legal regulation of maintenance juveniles safety in road traffic	130
Shurukhnova D.N., Komovkina L.S. Features of the implementation of special administrative-legal regimes in the activities of Internal Affairs bodies	138
Agafonov S.I., Admiralova I.A., Badal'yants A.N. About legal regulation of activity of duty stations of law-enforcement bodies.....	143
Prudnikov A.S. Methods of administrative regulation of public relations arising in connection with migration processes.....	147
Prudnikova T.A., Akimova S.A. Migration processes in contemporary Russia.....	150

- 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.

- At a reprint or reproduction by any method, in full or in part journal materials 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 consideration. 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 release–300)

It is printed in Company

«Buki Vedi» LLC «Your Publishing Partner»

Moscow, Hmensky pr-d, d. 1, bldg. 6

Ph. 8 (495) 926-63-96



Markina E.V., Sosnovskaya Yu.N. Problematic issues related to the organization of activities of the district police commissioner to review and resolve citizens' appeals	153
Ivanov A.A., Eriashvili N.D. Peculiarities of regional construction of bodies for the protection of public order in the period of the Provisional Government and the Russian Republic (February—October 1917). Part 1	157
Ivanchenko Yu.A. Historical types of legitimation state power and their organizational legal forms.....	162
Isakov V.M., Mel'nik E.V. Rational form Trudoispol'zovaniâ convicted in industrial enterprises of correctional labour establishments in 1970—1990 gg.....	165
Gerasimovich L.I. Challenges and threats to national security	174
Khidzev A.T., Tarba Sh.V. System of french law	177
Chervonyuk V.I. Institute for the Removal of Public Officials of Local Self-Government	181
Menyaylo L.N., Tishchenko I.V., Ivanova Yu.A. A vehicle as an object of civil rights	188
Nechukhaeva O.V. Auditor competency certificate to legal due diligence	192
Shcherbacheva L.V., Ramazanova K.K. Protection of the interests of rights holders in the use of new technologies (computers)	195
Kalatozi G.G. About some problems of legal regulation of tax control in the Russian Federation	199
Eriashvili N.D., Grigor'ev A.I. «Tax schemes»: the practice of their disclosure by tax authorities.....	202
Dmitrenko A.P., Kablov A.M. Criminal legal protection of the types of wild fauna which are under the threat of destruction: legislative problems and possible directions of improvement	210
Zhukov A.M. Problematic issues of assignment of punishment by consideration of criminal cases about the crimes provided by article 264.1 Criminal code of the Russian Federation.....	216
Kartashov S.V. Features of formation, problem and the direction of development of the criminal and legal ban on illegal receiving and disclosure of the data which are a trade, tax or bank secret.....	224
Fadeev V.N. Roots of criminality and the essence of the criminal	232
Egorova E.V. On the meaning and essence of the investigative experiment.....	244
Osokin R.B. Activities of prosecutor's office of the tambov region for supervision of compliance with the law about contract system in the sphere of purchases of goods, works, services for ensuring the state and municipal needs	251
Davydov V.O. On the question of tactical aspects of use criminalistic significant information in the course of investigation of transnational criminal activity of extremist character.....	255
Rumyantsev N.V., Mal'chuk O.I. Forensic analysis of the situation of commission crimes by convicts.....	259

PEDAGOGICAL SCIENCES

Pashkov V.I. Spiritual life as an aid in the education of the person.....	262
Pitomtsev M.N., Sysoev A.A., Raznitsyn V.A. Terminology of the preparatory part of the practical lesson on physical training.....	266
Khromov V.A., Kosyakin V.N. System of complex physical training of cadets and students of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Ways of optimization of educational process	268
Grebnev D.Yu., Arkhipovskiy A.N., Khromov V.A. General development exercises for the strength and endurance development of cadets of the Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia named after V.Ya. Kikot	271
Kalinichenko I.A. Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia named after V.Ya. Kikot as the Innovative Educational Center.....	275
Mardanov D.R. Professional competencies of future ATS officers in the context of professional police work.....	282
Skripkina A.V., Ziborova M.M. Psychology and pedagogical problems of adaptation of cadets in the course of preparation praktiko-orientirovannoy in higher education institutions of the Ministry of Internal Affairs of Russia.....	285
Tkhugo M.M., Dzhafarov N.K. Individually-creative training of future specialists in the system of modern university	288

ECONOMIC SCIENCES

Dospan-ool Ya.V. Modern tax policy of the Russian Federation	291
Kosov M.E. Critical analysis of the state of the pension savings market of the Russian Federation's Pension System.....	293
Kuznetsova E.I., Burykin D.V., Masterova S.A. Risk-oriented internal control of credit institutions in the field of combating the legalization of proceeds from crime	299
Loginov E.L., Bortalevich S.I., Shkuta A.A., Sorokin D.D. Monitoring of oil and gas markets: resource and financial structuring of actions of trade agents with non-linear operational trajectories of activity and localized interests in the market space of quasi-autonomous transactions.....	302
Matskevich R.S. Role and Place of the Law Enforcement Mechanism in the System of Maintaining National Economic Security.....	310
Eriashvili N.D., Groshev I.V., Saudakhanov M.V. Peculiarities of the regional economic security	318



УДК 342.9
ББК 67.401

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЫСЛУГИ ЛЕТ И ПРИОСТАНОВЛЕНИЯ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ



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;
РОМАН АЛЕКСАНДРОВИЧ БРУНЕР,
старший преподаватель
кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук
E-mail: rb1982@rambler.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс
Рецензент: кандидат юридических наук, доцент Д.Н. Шурухнова

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются актуальные вопросы правового регулирования выслуги лет и приостановления службы в органах внутренних дел. На основе анализа нормативных правовых актов, регламентирующих порядок приостановления службы в органах внутренних дел и порядок исчисления выслуги лет, в статье раскрываются современные аспекты возникновения и изменения правоотношений на службе в ОВД в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: правовое регулирование, выслуга лет, приостановление службы, органы внутренних дел.

Abstract. The article concerns topical issues of legal regulation of the length of service and stop the service in bodies of internal Affairs. On the basis of analysis of normative legal acts, regulating the procedure of suspension of the service in bodies of internal Affairs and procedure of calculation of years of service, the article describes modern aspects of emergence and change of relations in the service in the police Department in this area.

Keywords: legal regulation, years of service, suspension service, organs of Internal Affairs.

Эффективность правового регулирования определяется соотношением между фактическими результатами действия нормативных и индивидуальных правовых предписаний и теми социальными целями, для достижения которых они были приняты. Очень важно, чтобы правовое регулирование было обоснованным¹.

Вопросам правовой регламентации выслуги лет и приостановления службы в органах внутренних дел посвящены положения Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах вну-

тренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² (далее — ФЗ «О службе в ОВД»).

Так, в соответствии с п. 1 ст. 38 ФЗ «О службе в ОВД», стаж службы (выслуга лет) в органах внутренних дел исчисляется в порядке, установленном данным законом, нормативными правовыми актами Президента РФ и нормативными правовыми актами Правительства РФ, в целях назначения пенсии за выслугу лет, ежемесячной надбавки за выслугу лет, выплаты единовременного пособия при увольнении



сотрудника ОВД, предоставления дополнительно отпуска за стаж службы в ОВД, предоставления иных социальных гарантий, поощрения, представления к награждению государственными наградами РФ и ведомственными знаками отличия. Рассмотрим особенности исчисления выслуги лет в ОВД.

Порядок исчисления выслуги в ОВД определяется ч. 2 ст. 38 ФЗ «О службе в ОВД».

Согласно п. 3 ст. 38 ФЗ «О службе в ОВД» в выслугу лет в ОВД в льготном исчислении засчитываются периоды прохождения сотрудником ОВД службы:

1) в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях и других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, в том числе отдаленных, в соответствии с перечнями указанных районов и местностей, утверждаемыми Правительством РФ;

2) во вредных условиях на должностях в ОВД — по перечню должностей, утверждаемому Правительством РФ. Например, Постановлением Правительства РФ от 29.03.2002 № 188 утвержден «Список профессий и должностей с вредными условиями труда, работа в которых дает право гражданам, занятым на работах с химическим оружием, на меры социальной поддержки»³. В частности, в него вошли такие должности: следователь (всех категорий), старший офицер, старший оперуполномоченный.

3) в особых условиях, предусмотренных законодательством РФ. Например, Перечень особых условий службы сотрудников органов внутренних дел РФ, утвержден Постановлением Правительства РФ от 08.12.2011 № 1021⁴;

4) в иных случаях, предусмотренных законодательством РФ.

Пункт 4 ст. 38 ФЗ «О службе в ОВД» определяет, для каких конкретных целей и какие из перечисленных периодов работы включаются в выслугу лет.

Для назначения пенсии за выслугу лет включаются все периоды, перечисленные в п. п. 2 (в календарном исчислении) и 3 (льготном исчислении) ст. 38 ФЗ «О службе в ОВД».

Порядок исчисления выслуги лет для назначения такой пенсии должен устанавливаться Правительством РФ (п. 5 ст. 38 ФЗ «О службе в ОВД»). В настоящее время действует Постановление Правительства РФ от 22.09.1993 № 941 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий,

компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семьям в Российской Федерации»⁵ (далее — Постановление Правительства РФ № 941).

Для назначения ежемесячной надбавки за выслугу лет включаются периоды работы, как в календарном, так и льготном исчислении, определяемые Правительством РФ.

Во исполнение данной нормы Постановлением Правительства РФ от 27.12.2011 № 1158 «О порядке исчисления стажа службы (выслуги лет) для выплаты ежемесячной надбавки к окладу месячного денежного содержания за стаж службы (выслугу лет) сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации» — утвержден порядок исчисления стажа службы (выслуги лет) для выплаты ежемесячной надбавки к окладу месячного денежного содержания за стаж службы (выслугу лет) сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации⁶ (далее — Постановление Правительства РФ № 1158).

Для выплаты единовременного пособия при увольнении сотрудника ОВД включаются периоды, указанные в п. 2 ст. 38 ФЗ «О службе в ОВД» (в календарном исчислении).

Сотрудникам, удостоенным в период прохождения службы в ОВД государственных наград (государственной награды) СССР или РФ либо почетного звания, размер единовременного пособия увеличивается на один оклад денежного содержания.

Для предоставления дополнительного отпуска за выслугу лет в ОВД включаются периоды в календарном исчислении, указанные в пп. 1—8 п. 2 ст. 38 ФЗ «О службе в ОВД» (то есть не входят время работы судей, обучения и испытательный срок). Предоставление такого вида отпуска предусмотрено пп. 1 п. 1 ст. 58 ФЗ «О службе в ОВД» в календарном исчислении из расчета:

- от 10 до 15 лет службы — 5 календарных дней;
- от 15 до 20 лет службы — 10 календарных дней;
- более 20 лет службы — 15 календарных дней.



Для предоставления иных социальных гарантий обязанность определять периоды, а также порядок исчисления выслуги лет при предоставлении конкретной социальной гарантии возложена на Правительство РФ.

Для представления к награждению ведомственными знаками отличия периоды в календарном исчислении определяет МВД.

Согласно п. 6 ст. 38 ФЗ «О службе в ОВД» периоды службы в ОВД в календарном исчислении засчитываются в общий трудовой стаж, стаж работы по специальности, а также в порядке, установленном законодательством РФ, — в страховой стаж, стаж работы в органах и учреждениях Прокуратуры РФ, стаж военной службы, службы в таможенных органах РФ, следственных органах и учреждениях Следственного комитета, Федеральной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы и стаж службы (работы) в иных государственных органах и организациях.

Порядок организации работы по исчислению стажа службы (выслуги лет) определяется руководителями соответствующих федеральных органов исполнительной власти, в которых проходят службу сотрудники (п. 4 Правил исчисления стажа службы (выслуги лет) для выплаты ежемесячной надбавки к окладу месячного денежного содержания за стаж службы (выслугу лет) сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации).

Одним из важнейших элементов прохождения службы в ОВД является вопрос, связанный с порядком приостановления службы, который регламентируется ст. 37 ФЗ «О службе в ОВД»⁷.

Часть 1 ст. 37 ФЗ «О службе в ОВД» определяет перечень случаев, в которых служба в ОВД приостанавливается, при этом применительно к каждому такому случаю определены сроки приостановления службы.

Ч. 2 ст. 37 ФЗ «О службе в ОВД» устанавливает необходимость оформления приостановления сотрудником ОВД службы в ОВД приказом руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя. По общему правилу п. 1 со дня приостановления службы приостанавливается действие контракта.

Исключение составляет лишь контракт, предусмотренный положением п. 7 ч. 5 ст. 22 ФЗ «О службе в ОВД», т.е. срочный контракт с сотрудником ОВД, на которого на срок более шести месяцев руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченным руководителем возлагается выполнение специальных задач либо задач в особых условиях. Такой контракт в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 ФЗ «О службе в ОВД» со дня приостановления службы прекращается.

Сотрудник ОВД, приостановивший службу в ОВД, вправе уволиться со службы в ОВД по основаниям, предусмотренным ст. 82 ФЗ «О службе в ОВД».

Сотрудник ОВД, изъявивший желание продолжить службу, подлежит зачислению в распоряжение федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел; такому сотруднику по его желанию предоставляется ранее замещаемая должность в ОВД, а при ее отсутствии другая равноценная должность по прежнему либо с его согласия иному месту службы.

Зачисление сотрудника в распоряжение федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по окончании приостановления сотрудником службы в ОВД предусмотрено положением п. 4 ч. 10 ст. 36 ФЗ «О службе в ОВД». Как определено в ч. 4 ст. 30 указанного закона, должность в ОВД считается равнозначной, если для нее предусмотрены специальное звание и должностной оклад, равные специальному званию и должностному окладу по прежней должности в ОВД.

Сотрудник ОВД в течение одного месяца (не считая периодов временной нетрудоспособности) после окончания приостановления службы в ОВД для уведомления сотрудником ОВД руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя о намерении продолжить или прекратить службу в ОВД. В случае если в течение этого периода сотрудник ОВД не сделает соответствующее уведомление, то в силу прямого указания в данной норме контракт, заключенный с таким сотрудником, расторгается.

Часть 6 ст. 37 ФЗ «О службе в ОВД» определяет, что в случае назначения сотрудника ОВД на должность в ОВД в соответствии с ч. 4 данной статьи (т.е. в рамках продолжения службы в ОВД по окончании ее приостановления) со дня назначения на должность



возобновляется действие приостановленного контракта либо заключается новый контракт. При этом установлено, что изменение условий контракта подлежит оформлению в соответствии с требованиями закона «О службе в ОВД». Эти требования закреплены в ч. 5 ст. 23 данного закона — условия контракта могут быть изменены только по соглашению сторон и в письменной форме, за исключением случаев, предусмотренных ч. 1 ст. 35 ФЗ «О службе в ОВД».

В ч. 7 указанной статьи определена особенность приостановления службы в ОВД в том случае, когда безвестное отсутствие сотрудника ОВД обусловлено его нахождением в качестве заложника. А ч. 8 ст. 37 закона «О службе в ОВД» допускается возможность прохождения сотрудниками ОВД службы в ОВД на должностях, не являющихся должностями в ОВД, без приостановления ими службы в ОВД. Норма рассматриваемой статьи учтена в положении п. 1 ст. 1 ФЗ «О службе в ОВД», определяющем термин службы в ОВД как федеральная государственная служба, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан РФ не только на должностях в ОВД, но и также на должностях, не являющихся должностями в ОВД, в случаях и на условиях, которые предусмотрены данным Законом, другими федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента РФ⁸.

В заключении хотелось бы отметить, что только объективное изучение теоретического и прикладного аспектов административно-правового статуса сотрудника органов внутренних дел позволит не только в целом оптимизировать правовое регулирование, но и выработать рекомендации по эффективному исполнению сотрудниками ОВД своих полномочий в сфере реализации возложенных на них обязанностей по защите прав и свобод граждан, обеспечению общественного порядка и общественной нравственности. И вопросы, связанные с правовым регулированием выслуги лет и приостановлением службы в органах внутренних дел, достаточно важны для повышения эффективности реализации элементов административно-правового статуса сотрудника органов внутренних дел.

Очевидно, что проведенное реформирование системы МВД России кардинально изменили административно-правовой статус сотрудника полиции⁹, что послужило базой для создания эффективной

правоохранительной системы, служащей на благо обществу и государству. В настоящее время реформа все еще продолжается, и структурные преобразования также происходят и внутри самого ведомства. И отметим, что изменения административно-правового статуса сотрудника полиции заключаются не только в конкретизации его полномочий и компетенции, но и в ужесточении требований к порядку приема на службу, прохождения службы, а также к его служебному поведению¹⁰.

¹ Брунер Р.А., Климкина Е.В. Досрочное снятие ранее наложенного на государственного служащего дисциплинарного взыскания: проблемы применения. / Современное право. 2016. № 7. С. 54.

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» // Собр. законодательства Российской Федерации. 2011. № 49, ч. 1, ст. 7020.

³ Постановление Правительства РФ от 29 марта 2002 г. № 188 «Об утверждении списков производств, профессий и должностей с вредными условиями труда, работа в которых дает право гражданам, занятым на работах с химическим оружием, на меры социальной поддержки» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 14, ст. 1297.

⁴ Постановление Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 1021 «О ежемесячной надбавке к должностному окладу за особые условия службы сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 51, ст. 7532.

⁵ Постановление Совета Министров — Правительства РФ от 22 сентября 1993 г. № 941 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы и их семьям в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации — 1993. № 51, ст. 7532.

⁶ Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2011 г. № 1158 «О порядке исчисления стажа службы (выслуги лет) для выплаты ежемесячной надбавки к окладу месячного денежного содержания за стаж службы (выслугу лет) сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. 2012. № 1, ст. 188.

⁷ Бондарь Е.О., Смирнов С.В. Принцип законности в деятельности органов внутренних дел. В сборнике: Социально-экономические и правовые меры борьбы с правонарушениями 2016. С. 280.

⁸ Служебная дисциплина и законность в органах внутренних дел Российской Федерации. Бондарь Е.О., Шурухнова Д.Н., Бочаров С.Н., Комовкина Л.С., Брунер Р.А., Василенко Г.Н., Деулин Д.В., Динко В.И., Химичева О.В., Тутынин И.Б., Жалсанов Б.Ц., Зырянов С.М., Изутина С.В., Сойников С.А., Камасова А.Г., Ольшеская А.В., Покозий В.В., Хадисов Г.Х., Сакулина Л.Л., Сизов И.Ю. и др. Предназначено для практических сотрудников органов внутренних дел, преподавателей, курсантов и слушателей образовательных учреждений МВД России / М., 2013.

⁹ Василенко Г.Н. Административное законодательство в условиях применения норм Федерального закона РФ «О полиции» // Административное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 30—35.

¹⁰ Карих Т.С. Административно-правовой статус российского полицейского // Молодой ученый. 2014. № 4. С. 847—850.



УДК 342.9

ББК 67.401



К ВОПРОСУ О ЗАКОННОСТИ И ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ БОЧАРОВ,

профессор кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, профессор

E-mail: rados108@mail.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

Рецензент: кандидат юридических наук С.П. Стаценко

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются принципы законности и целесообразности применительно к деятельности контролирующих органов. Также рассматриваются конкретные примеры реализации данных принципов на практике.

Ключевые слова: принципы, законность, целесообразность, юридическая наука, практика.

Abstract. In this article the principles of legality and expediency in relation to activity of supervisory authorities are considered. Also concrete examples of realization of these principles in practice are reviewed.

Keywords: principles, legality, expediency, jurisprudence, practice.

На «законность» и «целесообразность», обычно воспринимаемые и рассматриваемые теоретиками юридической науки и практиками правоприменителями через призму непримиримого противоречия, мы предлагаем взглянуть несколько в ином аспекте, исходя из их неразрывной взаимной обусловленности, взаимного дополнения и взаимной зависимости.

Вопрос о содержании и соотношении рассматриваемых категорий далеко не нов. Однако, он сохраняет свою актуальность и в научном смысле, и в прикладном значении. Причем, значимость его востребована как на стратегическом, так и на тактическом уровне, в масштабе организационного и оперативного сегментов. Он пронизывает все элементы системы государственного управления, во всех ее направлениях и формах, включая подзаконное нормотворчество, регулятивную и охранительную составляющую.

При этом, мы полагаем, что законность и целесообразность надлежит расценивать в единстве,

исключив альтернативный подход, в стиле: «или — или». Ведь законность без целесообразности, на наш взгляд, это — недоразумение, а целесообразность вне законности — это произвол.

Именно, целесообразность, опосредованная правом, должна выступать идейной основой, принципом, целеполагающим ориентиром, важнейшей детерминантой организации и функционирования исполнительной власти.

Однако, следует учитывать одно непреложное обстоятельство — это должна быть Целесообразность Высшего Порядка, основанная на незыблемых Конституционных положениях, обусловленная и наполненная здравым смыслом, нацеленная на кардинальное решение актуальных текущих и перспективных общественно значимых задач, достижение желаемого результата наиболее оптимальными путями и способами. Не случайно Президент России обращает внимание на недопустимость излишнего увлечения процессом управления, приводящего к тому, что в итоге — забывают про общественно



значимый результат созидательного управленческого труда, про благополучие граждан.

Действительно, игнорирование данного фактора, как правило, влечет «управленческие» ошибки, приводящие к «раздуванию» численности государственного аппарата, чехарде системного и структурного построения государственных органов, к проблеме распределения между ними функций и полномочий, определения оптимальной штатной численности управленческого персонала, а также критериев оценки эффективности его деятельности.

Особенно опасно, если высшая целесообразность, объективированная в законе, и выражающая чаяния населения, при активном участии органов исполнительной власти федерального, регионального и муниципального уровня, использующих законодательное лобби и возможности подзаконного нормотворчества, постепенно трансформируется с учетом узко ведомственных (местечковых) подходов, либо корректируется непосредственно в процессе правоприменения, используя многочисленные указания и рекомендации, не говоря о ситуациях, когда таким образом делается крен в сторону групповой целесообразности, представляющей в действительности различные варианты коррупции.

Для иллюстрации сказанного достаточно упомянуть:

а) установленную региональным законом об административных правонарушениях административную ответственность владельцев подмосковной недвижимости, не заключивших с коммерческой структурой, предложенной местной администрацией, договор на вывоз мусора;

б) требование регулярной (1 раз в 5 лет) сдачи владельцами гражданского оружия самообороны зачетов по безопасному обращению с указанным оружием в коммерческих структурах, «рекомендованных» территориальным подразделением лицензионно-разрешительной работы Росгвардии, в ходе которых отрабатываются навыки стрельбы на поражение человека, а также платное тестирование таких владельцев в медицинских учреждениях на наличие в организме следов наркотических веществ; платное повышение квалификации руководителей охранных организаций, проводимое с пятилетней периодизацией в «рекомендованных» негосударственных образовательных учреждениях;

в) возможное аннулирование должностными лицами территориальных подразделений лицензионно-разрешительной работы Росгвардии удостоверения частного охранника у лица, работающего в частной охранной организации, что в сравнении с осуществляемой согласно законодательству об административных правонарушениях судебной практикой лишения граждан права управления транспортным средством, выглядит более чем странно;

г) введение в гражданский оборот (приобретение, хранение, ношение, применение и т.п.) изначально отсутствовавшего в Федеральном законе от 13.12.1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» огнестрельного короткоствольного оружия, именованного в последствие «травматическим оружием» и «оружием ограниченного поражения», появление которого у населения со значительным временным упреждением соответствующего законодательного дозволения, с неизбежностью обусловило его использование, часто влекущее тяжкие последствия в результате совершения преступлений и несчастных случаев.

Похожие факты встречаются в административной деятельности налоговых органов, органов здравоохранения, образования, внутренних дел, судебных приставов, возвращенных в ведение МВД России подразделений ФМС, иных контролирующих и надзирающих инстанций, когда по их инициативе на подконтрольных субъектах (физических и юридических лиц) возлагаются дополнительные обязанности, сопряженные в том числе с финансовыми обременениями, в интересах аффилированных либо одобренных чиновниками негосударственных структур. Внешне правовая составляющая такой деятельности выдержана безукоризненно, но, по сути, назвать ее законной и целесообразной, то есть действительно административно-правовой, нельзя, поскольку административный сегмент указанной деятельности явно превалирует над правовым, постепенно сводя его к нулю и превращая в противоположное качество — произвол и беззаконие.

Таким образом, мы кратко обозначили наше видение соотношения законности и целесообразности в рамках административно-правовой деятельности органов исполнительной власти, которое надлежит обеспечивать во всех ее проявлениях, включая нормотворчество и любые варианты правоприменения, максимально используя при этом возможности кон-



тролирующих, надзирающих и судебных инстанций, а также потенциал институтов гражданского общества.

Вместе с тем, отрадно заметить, что в своей озбоченности затронутой проблемой мы не одиноки. Среди ученых, исследующих данный аспект государственного управления, в первую очередь хочется выделить Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, Заслуженного юриста Российской Фе-

дерации, доктора юридических наук, профессора Ю.Е. Аврутина. Для глубоко уважаемого Юрия Ефремовича законность и целесообразность — не только научные категории, для него — это правила повседневности, с которыми Мастер, отметивший 23 марта 2017 года свой 70-летний юбилей, достойно идет по жизни, которые он убедительно и доходчиво пропагандирует и надежно защищает, честно и беззаветно служа Отчизне и юридической науке.

УДК 342.9

ББК 67.401

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УЧАСТИЯ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ



РОМАН АЛЕКСАНДРОВИЧ БРУНЕР,

старший преподаватель

кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

E-mail: rb1982@rambler.ru;

ЮРИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ КИВИЧ,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

E-mail: yv_kivich@mail.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

Рецензент: доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент Е.О. Бондарь

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются проблемы участия в производстве по делам об административных правонарушениях уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Разъясняются условия такого участия, раскрываются полномочия данного участника производства по делам об административных правонарушениях, определяемые его компетенцией.

Ключевые слова: участники производства по делам об административных правонарушениях, уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

Abstract. In article involvement problems in production on cases of administrative offenses of the Commissioner for the President of the Russian Federation on protection of the rights of businessmen are considered. Conditions of such involvement are explained, the powers of this participant of production on cases of administrative offenses determined by its competence reveal.



Keywords: participants of production on cases of administrative offenses, the Commissioner for the President of the Russian Federation on protection of the rights of businessmen.

Современные общественные отношения — это сложный механизм взаимодействия с участием как индивидуальных, так и коллективных субъектов. Юридическое регулирование подобного взаимодействия осуществляется посредством определенных законов и правовых актов. Большую озабоченность вызывают, постоянно возникающие ситуации с участием предпринимателей, при которых они не в состоянии при обращении в государственные органы удовлетворить свои права. Наблюдаются противоречия, а зачастую и прямо нарушаются законные права граждан. В таких условиях индивидуальному субъекту сложно разобраться самостоятельно в вопросах собственной юридической защиты. Наибольшую актуальность данный факт приобретает, когда речь идет об участии его в качестве лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Органы публичной власти отказываются признавать собственные ошибки и очевидные нарушения именно по процессуальным вопросам. Проблемность подобной ситуации вызвало необходимость появления такого субъекта, который мог бы встать на защиту предпринимателей в качестве официального должностного лица.

И такой субъект в структуре государственно-го аппарата Российской Федерации появился. Во исполнение Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» с целью установления юридического статуса данных субъектов и подробного регламентирования их деятельности был сформирован институт уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей и уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах РФ¹.

Основной задачей уполномоченных по защите прав предпринимателей есть деятельность по разъяснению и толкованию любых юридических актов. Невзирая на многие противоречия, как в законотворческой, так и правоприменительной деятельности, эксперты делают акцент на острой необходимости разъяснительной работы². Непонимание

причин принятия органами государственной власти и их должностными лицами определенных решений является результатом слабого ориентирования предпринимателей в российском законодательстве. Уполномоченный должен владеть глубокими правовыми знаниями и высокой юридической квалификацией. Он обязан разбирать сущность ошибок, допускаемых предпринимателями и оказывать помощь в их предупреждении.

Главной особенностью административно-правового статуса Уполномоченного по защите прав предпринимателей является его участие в арбитражном, уголовном процессе и производстве по делам об административных правонарушениях.

На основании статьи 25.5.1 КоАП РФ, Уполномоченный допускается к участию в деле в качестве защитника. Осуществляется это по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении в области предпринимательской деятельности. В связи с этим у бизнес-омбудсмана появляются права на участие в рассмотрении дела, на ознакомление со всеми его материалами, на предоставление доказательств, на заявления ходатайств и отводов, на обжалование применения мер обеспечения производства по делу, постановлений по делу, а также, на пользование иными процессуальными правами. И здесь, стоит обратить внимание на одно очень важное обстоятельство. Дело в том, что участие в производстве по делам об административных правонарушениях в области предпринимательской деятельности региональных уполномоченных в качестве защитника законом не предусмотрено. Им может быть только Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей единолично. Очевидно, что отстаивать права и интересы предпринимателей и оказывать им юридическую помощь в таких условиях затруднительно, если не сказать невозможно³.

При этом, чтобы участвовать в производстве по делу об административном правонарушении Уполномоченный должен оформить доверенность. Со-



ответствующий порядок и правила регулируются статьей 185 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Особую значимость действия Уполномоченного приобретают в связи с обжалованием постановлений и решений по делам об административных правонарушениях. Закон об уполномоченных определяет действия, которые может совершить бизнес-омбудсмен по итогам рассмотрения жалобы предпринимателя четко определенным перечнем, исключая какие-либо субъективные усмотрения¹.

В рамках реализации своей компетенции Уполномоченный разъясняет предпринимателю его права и законные интересы, указывает какими формами и способами защиты они обеспечиваются со стороны законодательства РФ. В дальнейшем осуществляется передача жалобы в соответствующий орган или должностному лицу, имеющему полномочия по ее разрешению. При этом Уполномоченному не разрешается направление жалобы для рассмотрения должностным лицам, решения или действия (бездействие) которых обжалуются.

Если в решениях или действиях (бездействии) органов или должностных лиц усматриваются определенные нарушения, Уполномоченным направляется заключение с указанием мер по восстановлению прав и соблюдению законных интересов предпринимателей в орган государственной власти, местного самоуправления или должностному лицу, допустивших нарушение. Вместе с тем, обязанность указанных субъектов предпринимать какие-либо действия по исполнению данного заключения, законодательством не предусмотрена.

Являясь участником арбитражного процесса, Уполномоченный приобретает компетенцию подачи заявления в суд по вопросам:

- о признании недействительными ненормативные правовые акты;
- о признании незаконными действия (бездействия) и решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, а также иных органов и организаций, если они наделены отдельными государственными или иными публичными пол-

номочиями⁵. Вместе с тем, не все публичные органы являются адресатом таких заявлений. Уполномоченному не разрешается обращаться по вышеуказанным вопросам в органы прокуратуры, Следственный комитет РФ, органы судебной власти. Реализация названных полномочий происходит в случае, когда оспариваемые акты, решения, действия (бездействие) противоречат закону или иному нормативно-правовому акту, попирают права и законные интересы предпринимателей, возлагают на них несоответствующие закону обязанности, либо откровенно мешают осуществлению предпринимательской деятельности.

В полномочия бизнес-омбудсмена входит также подача в суд искового заявления о защите прав и законных интересов других лиц, в том числе групп лиц, являющихся предпринимателями. Он может использовать предоставленное Законом право обжаловать вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов, принятые в отношении заявителя.

Обращения о случаях нарушений прав и законных интересов предпринимателей и сведения о виновных в этом лицах, бизнес-омбудсменом направляются в органы государственной власти, местного самоуправления, иные органы, организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями по привлечению к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности.

¹ Административное право Российской Федерации. Курс лекций / Под редакцией к.ю.н., профессора С.Н. Бочарова. // Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя. М., 2015. Том Ч. 2. С. 300.

² Брунер Р.А. Актуальные проблемы доказывания вины юридического лица в административно-деликтном законодательстве // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2016. № 14-1. С. 225—226.

³ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ, ст. 25.5.1 КоАП РФ. «Собрание законодательства РФ», 04.11.2013, № 44, ст. 5633.

⁴ Федеральный закон от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», ч. 5 ст. 4. «Собрание законодательства РФ», 13.05.2013, № 19, ст. 2305.

⁵ «Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» от 24.07.2002 № 95-ФЗ, гл. 24. «Собрание законодательства РФ», 29.07.2002, № 30, ст. 3012.



УДК 342.9
ББК 67.401

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СУБИНСТИТУТ НАЛОГОВОГО ДЕКЛАРИРОВАНИЯ

ГЛЕБ НИКОЛАЕВИЧ ВАСИЛЕНКО,

доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: svava1945@gmail.com;

ИВАН ЮРЬЕВИЧ СИЗОВ,

доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук
E-mail: ivasi158@yandex.ru

Научная специальность 12.00.14 —
административное право,
административный процесс



Рецензент: доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент **Е.О. Бондарь**

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Содержится авторская точка зрения об административно-правовой природе налогового декларирования и его принадлежности к соответствующему административно-правовому институту.

Ключевые слова: субинститут, административное право, декларирование, налогообложение, налог, декларация.

Abstract. Article contains the author's point of view of administrative and legal nature of the tax declaration and its accessories to the appropriate administrative and legal institutions.

Keywords: subinstitut, administrative law, declaring, taxes, tax declaration.

В условиях проводимых административных преобразований, проблема качества административно-правового регулирования общественных отношений приобретает первостепенное значение. От качества административно-правовой регламентации напрямую зависит успех социально значимых преобразований в стране. Интенсивное развитие, обновление правовой материи отрасли административного права, приводит к возникновению новых форм и методов правового регулирования, отдельные административно-правовые институты преобразуются, приобретая новое значение в системе институтов отрасли административного права. Указанные обстоятельства становятся предпосылками

для формирования новых правовых институтов, одним из которых является административно-правовой институт декларирования, с его сложной и многогранной внутренней системой.

Административно-правовой институт декларирования представляет собой совокупность административно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с уведомлением в нормативно установленном порядке физическими и юридическими лицами, их представителями, уполномоченных органов государственной власти о своих доходах (расходах), доходах (расходах) третьих лиц, о соответствии принадлежащих им денежных средств, вещей, иных



материальных объектов или производимых ими товаров, работ или оказываемых услуг, нормативно допустимым качественным и (или) количественным показателям, в целях осуществления внутривозвратного и государственного контроля (надзора) в определенных административным законодательством сферах деятельности.

Качественная новизна административно-декларационных правоотношений объясняется одной из их ключевых особенностей — при декларировании декларант изначально воспринимается органом государственной власти как действующий добросовестно и подлежит защите с использованием всех механизмов, предусмотренных действующим законодательством, если только контролирующим органом не доказана его недобросовестность.

Объекты и предметы декларационных отношений отличаются многообразием, в настоящее время можно говорить о 15 субинститутах административно-правового декларирования. Один из них — административно-правовой субинститут налогового декларирования является в определенной степени традиционным или наиболее ранним с исторической точки зрения правовым образованием в системе административно-правового декларирования наряду с таможенным декларированием.

Налоговое декларирование является элементом налогового контроля и в настоящее время представляет собой волеизъявление налогоплательщика путем подачи документов по утвержденной форме, в которых налогоплательщик указывает все свои доходы, расходы и объекты налогообложения. Надо сказать, что мировой опыт знает два способа декларирования: самостоятельное и кадастровое. Кадастр — это учет доходов, расходов и объектов налогообложения, который осуществляют государственные органы, тогда как при самостоятельном налоговом декларировании такая обязанность возложена на самого налогоплательщика. Очевидно, что кадастр — это наиболее удобный для государства способ налогового учета, однако, он и самый затратный, даже для таких развитых стран как Франция, ведущая кадастровый земельный учет более 200 лет.

Российский законодатель обязанность по налоговому декларированию возлагает на налогоплательщика, и ответственность за недостоверность

заявленной декларантом информации тоже ложится на последнего. Со стороны государства осуществляется налоговый контроль, который носит не сплошной, а скорее выборочный характер по нормативно определенным правилам.

Большую часть доходов физических лиц образуют доходы в виде заработной платы. С таких доходов, как и со многих других видов доходов, налог удерживается и уплачивается налоговыми агентами, как правило, работодателями. Однако в некоторых случаях физическим лицам необходимо самостоятельно исчислить сумму налога путем подачи в налоговый орган декларации по налогу на доходы физических лиц, в которой и рассчитывается сумма налога, подлежащая уплате в бюджет. Оснований, по которым у физического лица может возникнуть обязанность по представлению в налоговый орган декларации, множество — от продажи имущества до выигрыша в лотерею. В то же время закон не только устанавливает эту обязанность, но и предоставляет налогоплательщику возможность представления налоговой декларации при возникновении у физического лица права на получение налоговых вычетов и возврату излишне уплаченного налога в связи с возникновением этого права. На основе налоговой декларации и действующих налоговых ставок налоговый орган осуществляет контроль за величиной налога, подлежащего уплате.

Налоговая декларация представляет собой письменное заявление или заявление налогоплательщика, составленное в электронной форме и переданное по телекоммуникационным каналам связи с применением усиленной квалифицированной электронной подписи или через личный кабинет налогоплательщика, об объектах налогообложения, о полученных доходах и произведенных расходах, об источниках доходов, о налоговой базе, налоговых льготах, об исчисленной сумме налога и (или) о других данных, служащих основанием для исчисления и уплаты налога.

Особенности предоставления налоговой декларации изложены в ст. 80 НК РФ. К ним относятся следующие правила:

- во-первых, налоговая декларация — это единый документ как для организаций, так и для физических лиц;



- во-вторых, налоговая декларация предоставляется в налоговый орган по месту учета налогоплательщика. Налоговый орган не имеет права отказать в приеме налоговой декларации. Поэтому когда предоставляется нулевая декларация налоговый инспектор обязан принять любую налоговую декларацию, так как ответственность за содержание поданного документа лежит на налогоплательщике. В то же время налоговая декларация существует в установленной определенной форме, и это не произвольный документ;
- в-третьих, налоговая декларация может сдаваться лично, но допускается и почтовое отправление, когда налогоплательщик может отправить налоговую декларацию по почте и дата отправления заказного письма с описью будет являться датой представления, датой сдачи налоговой декларации в налоговый орган.

При заполнении налоговой декларации необходимо учитывать ряд нормативно определенных требований:

- декларация заполняется от руки либо распечатывается на принтере с использованием чернил синего или черного цвета;
- двусторонняя печать на бумажном носителе не допускается;
- наличие исправлений не допускается;
- не допускается деформация штрих-кодов при распечатывании декларации и утрата сведений на листах при их скреплении;
- каждому показателю соответствует одно поле, состоящее из определенного количества ячеек;
- все стоимостные показатели указываются в декларации в рублях и копейках, за исключением сумм доходов от источников за пределами территории Российской Федерации, до их пересчета в российские рубли;
- суммы налога на доходы физических лиц исчисляются и указываются в полных рублях (значения менее 50 копеек отбрасываются, значения 50 копеек и более округляются до полного рубля);
- текстовые и числовые поля формы заполняются слева направо, начиная с крайней левой ячейки, либо с левого края поля, отведенного для записи значения показателя;
- при заполнении показателя «Код по ОКАТО (ОКТМО)», свободные ячейки справа от значе-

ния кода в случае, если код ОКАТО (ОКТМО)», имеет меньше одиннадцати знаков, заполняются нулями;

- в верхней части каждой заполняемой страницы проставляется идентификационный номер налогоплательщика (ИНН), а также его фамилия и инициалы заглавными буквами;
- в нижней части каждой заполняемой страницы, за исключением титульного листа, в поле «Доверительность и полноту сведений, указанных на данной странице, подтверждаю» проставляются подпись налогоплательщика или его представителя и дата подписания.

При заполнении декларации все значения показателей берутся из справок о доходах и удержанных суммах налогов, выдаваемых налоговыми агентами, расчетных, платежных и иных документов, имеющих в распоряжении налогоплательщика, а также из произведенных на основании указанных документов расчетов. При обнаружении в поданной налоговой декларации факта неотражения или неполноты отражения сведений, а также ошибок, приводящих к занижению подлежащей уплате суммы налога, налогоплательщику необходимо внести соответствующие изменения и представить в налоговый орган уточненную налоговую декларацию.

Налогоплательщики вправе не указывать в налоговой декларации доходы, не подлежащие налогообложению (освобождаемые от налогообложения) в соответствии со ст. 217 Налогового кодекса, а также доходы, при получении которых налог полностью удержан налоговыми агентами, если это не препятствует получению налогоплательщиком налоговых вычетов, предусмотренных ст. 218—221 Налогового кодекса РФ.

Налогоплательщик освобождается от ответственности при представлении в налоговый орган уточненной налоговой декларации после истечения срока подачи налоговой декларации и срока уплаты налога в случаях, предусмотренных ст. 81 Налогового кодекса РФ.

Существует несколько вариантов заполнения декларации:

- в бумажном виде с использованием бланка декларации, заполняемого от руки;
- в электронной форме с использованием бланка в электронной форме;



- с применением программы «Декларация 20__».

Декларация по налогу на доходы физических лиц подается в налоговый орган (инспекцию ФНС России) по месту жительства (месту пребывания) физического лица не позднее 30 апреля года, следующего за годом, в котором был получен соответствующий доход. Если 30 апреля приходится на выходной или нерабочий праздничный день, то декларация должна быть представлена не позднее ближайшего рабочего дня.

Сумма налога, исчисленная исходя из налоговой декларации, уплачивается по месту жительства (месту пребывания) налогоплательщика в срок не позднее 15 июля года, следующего за истекшим календарным годом.

За несвоевременное представление декларации ст. 119 Налогового кодекса РФ предусмотрен штраф в размере 5% от суммы налога, подлежащей уплате (доплате) на основании этой декларации, за каждый месяц просрочки предоставления декларации, но не более 30% указанной суммы и не менее 1 000 рублей.

В случае прекращения деятельности индивидуальными предпринимателями, нотариусами, адвокатами и другими лицами, занимающимися частной практикой, декларацию о фактически полученных доходах в текущем налоговом периоде следует представить в пятидневный срок со дня прекращения такой деятельности.

При прекращении в течение календарного года иностранным физическим лицом деятельности, доходы от которой подлежат налогообложению и выезде его за пределы территории Российской Федерации, декларация о доходах, фактически полученных за период его пребывания в текущем налоговом периоде на территории Российской Федерации, должна быть представлена не позднее, чем за один месяц до его отъезда.

При этом уплата налога, доначисленного по декларациям, производится лицами, прекратившими свою деятельность, не позднее чем через 15 календарных дней с момента подачи такой декларации. Представление в налоговый орган декларации только с целью получения налоговых вычетов, предельный срок подачи декларации — 30 апреля — не распространяется, то есть подать декларацию в налоговый орган с целью получения налогового вычета налогоплательщик может в любое время в течение года.

Проверка налоговой декларации и прилагающихся к ней документов, подтверждающих правильность расчетов и обоснованность запрашиваемого вычета, проводится в течение 3 месяцев с даты их подачи в налоговый орган (п. 2 ст. 88 Налогового кодекса РФ).

В случае если в представленной налоговой декларации исчислена сумма налога к возврату из бюджета вместе с налоговой декларацией в налоговый орган можно подать заявление на возврат НДС в связи предоставлением налогового вычета.

Сумма излишне уплаченного налога подлежит возврату по заявлению налогоплательщика в течение одного месяца со дня получения налоговым органом такого заявления, но не ранее окончания камеральной налоговой проверки (п. 6 ст. 78 Налогового кодекса РФ).

Декларация может быть представлена налогоплательщиком в налоговый орган:

- лично либо его представителем;
- почтовым отправлением с описью вложения;
- в электронном виде через Интернет.

Порядок подачи налогоплательщиком декларации в налоговый орган установлен ст. 80 Налогового кодекса РФ.

При подаче декларации представителем налогоплательщика его полномочия должны быть документально подтверждены. В соответствии с Порядком заполнения формы налоговой декларации по налогу на доходы физических лиц в случае подписания декларации законным или уполномоченным представителем налогоплательщика, к представляемой декларации должна быть приложена копия документа, подтверждающего полномочия представителя на ее подписание.

Законными представителями физического лица являются лица, выступающие в качестве его законного представителя в соответствии с нормами гражданского и семейного законодательства (родители, усыновители, опекуны, попечители).

Уполномоченным представителем физического лица может быть другое юридическое или физическое лицо, полномочия которого должны быть подтверждены нотариально удостоверенной доверенностью или доверенностью, приравненной к таковой в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.



При подаче декларации в электронном виде налогоплательщику необходимо иметь сертификат ключа подписи (СКП) и соответствующий ему ключ электронной цифровой подписи (ЭП).

Вместе с тем существует исчерпывающий перечень оснований, при наличии которых налоговый орган не принимает представленную декларацию:

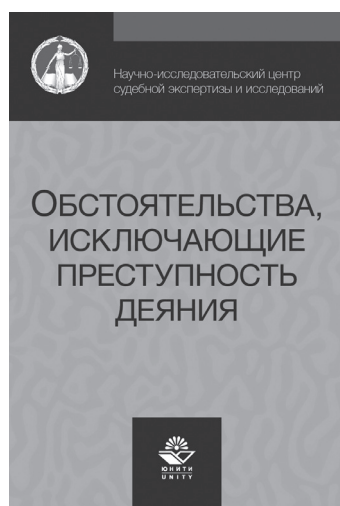
- отсутствие у лица, сдающего декларацию, документов, удостоверяющих его личность, либо отказ лица в их предъявлении;
- отсутствие в декларации подписи налогоплательщика;
- представление декларации в налоговый орган, в компетенцию которого не входит ее принятие (например, подача декларации в налоговую инспекцию не по месту постановки на учет налогоплательщика);
- представление декларации не по установленной форме;
- отсутствие в соответствующих полях декларации фамилии, имени, отчества физического лица.

В заключении отметим, что административно-правовой субинститут налогового декларирования обладает всеми признаками, свойственными для подобного рода административно-правовых образований: нормативно-определенными принципами, регулятивными целями, задачами и функциями правового института; разветвленным понятийным аппаратом; уникальным субъектным составом; специфичностью регулируемых нормами субинститута общественных отношений; наличием особого метода их административно-правового регулирования,

который, являясь по своей природе императивным, обладает «уведомительной окраской», что в определенной степени расширяет понимание предмета и метода отрасли административного права.

Литература

1. Налоговый кодекс Российской Федерации.
2. Приказ Федеральной налоговой службы от 24 декабря 2014 г. № ММВ-7-11/671@ «Об утверждении формы налоговой декларации по налогу на доходы физических лиц (форма 3-НДФЛ), порядка ее заполнения, а также формата представления налоговой декларации по налогу на доходы физических лиц в электронной форме» // СПС Консультант Плюс.
3. *Бондарь Е.О.* Государственный контроль (надзор) как важная функция управленческой деятельности / Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности в Крымском федеральном округе». Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2016. С. 34—38.
4. *Кузнецов Л.Д., Шурухнова Д.Н., Бондарь Е.О., Изутина С.В.* Налоговое право: курс лекций для курсантов и слушателей. Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя. М., 2015.
5. *Сизов И.Ю., Василенко Г.Н.* Декларирование как часть позитивно-юрисдикционной административно-процессуальной школы // Административное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 270—272.



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 342.9
ББК 67.401



ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО СТАТУСА КУРСАНТОВ И СЛУШАТЕЛЕЙ, ОБУЧАЮЩИХСЯ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ МВД РОССИИ

МАКСИМ АЛЕКСАНДРОВИЧ ВАШАЕВ,

адъюнкт кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: vashayev_m@rfmumvd.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право,

административный процесс

Рецензент: кандидат юридических наук, профессор С.Н. Бочаров

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрены отдельные особенности реализации административно-правового статуса сотрудников органов внутренних дел, обучающихся в образовательных организациях МВД России; автором выделены особенности прохождения службы данной категории сотрудников; выделены различные уровни административно-правового статуса курсанта и слушателя; предложена классификация правоотношений, в которых могут принимать участие курсанты и слушатели; сделан вывод о необходимости совершенствования нормативного правового обеспечения вопросов прохождения службы данной категории сотрудников.

Ключевые слова: административно правовой статус сотрудников органов внутренних дел, образовательные организации МВД России, курсанты, слушатели.

Abstract. The article deals with some features of the implementation of administrative and legal status of employees of law-enforcement bodies, in educational institutions Ministry of Internal Affairs of Russia; author highlighted features of service of this category of employees; marked with various levels of administrative and legal status of cadets and students; proposed legal classification, which may be involved students and trainees; It concluded on the need to improve the legal issues of service provision of this category of employees.

Keywords: administrative legal status of employees of law enforcement bodies, educational institutions Russian Ministry of Internal Affairs, the students, the students.

Вопросы, касающиеся сущности и содержания административно-правового статуса сотрудников органов внутренних дел (далее — ОВД), а также проблемы, связанные с его реализацией, вполне обоснованно не перестают интересовать ученых-административистов¹.

На наш взгляд, правовая конструкция статуса сотрудника ОВД требует оптимального структурирования на основе объективных критериев, что позволит обеспечить надлежащую реализацию его предназначения в системе урегулированных правом общественных отношений, участником которых



указанный сотрудник является. В полной мере это относится и к такой особой категории сотрудников ОВД, которые обучаются в образовательных организациях МВД России. При этом, крайне важно выделить общие элементы правового статуса, присущие без исключения всем лицам, которые проходят государственную службу в ОВД, соотнеся их с элементами, носящими специальный характер, относящимися к отдельным категориям сотрудников.

На наш взгляд, образовательные организации МВД России выделяются среди других элементов системы ОВД прежде всего тем, что их первоочередной задачей является подготовка кадров для органов, организаций, подразделений МВД России путем реализации основных и дополнительных образовательных программ.

Заметим, что в образовательных организациях для ряда категорий сотрудников установлен особый порядок прохождения службы, складывающийся из определенной совокупности правоотношений, обладающих некоторыми особенностями.

Так, **одной из особенностей** прохождения службы для лиц, проходящих подобное обучение, является способ замещения ими должности, применяющийся именно к разряду обучаемых, получивший в нормативных правовых актах вполне определенное название — «зачисление».

В качестве **следующей особенности** можно указать то, что в образовательные организации МВД России для обучения по очной форме и одновременного прохождения полноценной службы в полиции вправе поступать граждане, не достигшие 18 лет, что имеет существенное значение для характеристики такого важного сегмента правового статуса служащего, как его права и обязанности. Реализация функции и задач, возложенных на ОВД, напрямую взаимосвязаны с наделением этого сотрудника реальными властными полномочиями, пусть и в усеченном объеме².

Подобное объясняется тем, что реализация возложенных на полицию полномочий, напрямую связана со значительными физическими и психическими нагрузками. И только высокая степень подготовленности, профессионализма, выработанные устойчивые морально-боевые и психологические качества являются гарантией безопасности сотрудника. Поэтому, не правомерно требовать от кур-

санта, не достигшего к тому же совершеннолетия, выполнения полицейских полномочий, связанных с угрозой для его жизни и здоровья.

В то же время, следует заметить, что законодательство умалчивает о том, что конкретно можно рассматривать в качестве служебных задач и функций, способных повлечь угрозу для жизни и здоровья лиц, их выполняющих. В данной связи, полагаем, правильнее поставить вопрос об ограничении части конкретных полномочий несовершеннолетнего сотрудника, связанных с исполнением им отдельных функций полиции, требующих самостоятельного принятия и реализации юридически значимых решений, влекущих правовые последствия.

Третьей особенностью, как представляется, является неоднозначность в определении момента окончательного формирования у обучающегося правового статуса государственного служащего органов внутренних дел, то есть, того момента, когда он становится полноценным участником государственно-служебных, правоохранительных и иных правоотношений (приказ о зачислении в образовательную организацию, заключение контракта, принятие Присяги сотрудника органов внутренних).

Анализ правовых норм позволяет сделать вывод, что обучающиеся приобретают статус сотрудника с момента заключения контракта о службе в органах внутренних дел и издания приказа об их зачислении в образовательную организацию. В данный момент формально юридически возникают возможности по реализации ими своих прав и применению к ним мер юридической ответственности. При этом важно осмыслить, определить и оценить значение и роль Присяги сотрудника ОВД. Проведя сравнительный анализ с порядком приведения к воинской присяге, мы пришли к выводу, что она выступает не только в виде торжественного ритуала, но и несет определенную юридическую нагрузку, так как до ее проведения ни во внутренний наряд, ни в наряд по охране общественного порядка курсанты не назначаются, равно как и не подвергаются дисциплинарному наказанию.

Кроме того, **вопрос о моменте возникновения и прекращения** у обучаемого, выполняющего правоохранительные функции и реализующего **государственно-властные полномочия**, обусловленном комплексом предшествующих этому моменту



последовательно принимаемых вполне определенными должностными лицами ОВД юридически значимых решений, в законодательстве решается также недостаточно четко и конкретно. В данном случае речь идет о том, что не до конца ясно, что надлежит считать основанием и поводом для начала и окончания служебной деятельности по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности данной категории сотрудников (приказ Министра внутренних дел Российской Федерации, приказ начальника образовательной организации, приказ иного прямого или непосредственного начальника, приказ руководителя ОВД, у которого личный состав образовательной организации находится в оперативном подчинении, и так далее).

Таким образом, полагаем, уточнение оснований, поводов и временных параметров формирования правового статуса является важным обстоятельством для всех сотрудников ОВД, поскольку от этого самым непосредственным образом зависит полноценность и легитимность наделения сотрудника необходимым комплексом прав, обязанностей и гарантий, составляющих содержание данного статуса.

В-четвертых, необходимо обратить внимание на то, что изучение ряда учебных дисциплин предполагает ознакомление обучающихся со сведениями, составляющими государственную тайну, в силу чего они обязаны исполнять требования законодательства Российской Федерации о государственной тайне, а также нести ответственность за его нарушения.

При этом, нельзя обойти стороной вопрос о нормативно правовых требованиях в сфере государственной тайны относительно иностранных граждан, состоящих на службе в ОВД в соответствии с международными договорами и нормативными правовыми актами МВД России.

В-пятых, в образовательных организациях МВД России действуют особые правила прекращения служебного контракта в связи с отчислением обучающихся. Относительно данных правил необходимо отметить, что в настоящий момент правовое обоснование подобного исключения сотрудников, получающих профессиональное образование в образовательных организациях системы МВД России, и в силу различных обстоятельств уволенных из

органов внутренних дел Российской Федерации, на практике вызывает ряд вопросов.

В-шестых, для ведомственных вузов свойственны не только служебная дисциплина, но и внутренний порядок, для которого нормативное установление практически отсутствует. Подобная ситуация сложилась в результате нераспространения на ОВД требований воинских Уставов без соответствующей их замены. Отдельного внимания заслуживают внутренние отношения, возникающие как между курсантами, так и между обучающимися и их непосредственными командирами, руководителями, преподавателями и др.

Принимая во внимание, что административно-правовой статус величина переменная, постоянно находящаяся в состоянии развития, состоящая в прямой зависимости от должности, замещаемой сотрудником и определяющей его место среди других субъектов правоотношений, предлагаем, в зависимости от влияния сопровождаемых и обеспечиваемых нормативных стадий, рассмотреть данный феномен применительно к сотрудникам, обучаемым в образовательных организациях МВД России, на различных уровнях.

Первый уровень — это уровень сотрудника органов внутренних дел. Рассмотрев правовые акты и положения, которые выработаны наукой административного права в части прохождения службы в органах внутренних дел³, можно сделать вывод о том, что обучающиеся образовательных организаций МВД России являются сотрудниками органов внутренних дел, и на них, как и на других сотрудников ОВД распространяются правовые основы государственной службы, принципы отбора на службу и механизмы (способы) замещения должностей, условия и порядок прохождения службы, льготы и привилегии в социальной сфере, а также ряд других положений. Данная ситуация объединяет два начала. С одной стороны, возникает вопрос о возможности курсанта, слушателя к профессиональной реализации в процессе службы своих полномочий, как сотрудника ОВД, а также получения адекватной оценки на его действия со стороны населения. В тоже время, если принять во внимание указанные выше обстоятельства и ограничить полномочия обучающихся в образовательных организациях МВД России, то остается нерешенным вопрос о возможности рассматривать



их в качестве полноценных сотрудников, проходящих государственную службу в ОВД.

Второй уровень — статус полицейского. Поскольку обучающиеся являются полицейскими⁴, то основные элементы их статуса, включая полномочия, нашли свое отражение в Федеральном законе от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»⁵, согласно которому курсант (слушатель), независимо от места нахождения и времени суток, обязан выполнять возложенные на полицейского обязанности (п. 2 ст. 27). Следовательно, можно говорить о том, что сотрудник находится на службе, при исполнении своих обязанностей все 24 часа в сутки⁶.

Курсанту, обучающемуся в образовательной организации МВД России, присваивается специальное звание рядового и младшего начальствующего состава полиции, выдается служебное удостоверение, специальный жетон с личным номером, нагрудный знак, он обеспечивается форменной одеждой полиции. Следует обратить внимание на то, что право на ношение и хранение огнестрельного оружия и специальных средств за курсантом не закреплено в отличие от слушателя, проходящего первоначальную подготовку. Последним, в отличие от курсантов, присваиваются специальные звания не только полиции, но и внутренней службы, юстиции.

Третий уровень статуса — это занимаемая обучаемым должность курсанта (слушателя), для которой основная задача — получить определенные знания, умения и навыки, т.е. стать специалистом. Полномочия обучающихся закрепляются в соответствующих должностных регламентах, которые, по нашему мнению, необходимо формировать исходя из общих служебных прав и обязанностей сотрудников органов внутренних дел, учитывая особенности образовательных организаций МВД России. В связи с этим представляется логичным провести анализ полномочий, закрепленных в должностных регламентах лиц, проходящих обучение в образовательных организациях МВД России, что позволит обобщить и систематизировать их права, обязанности, гарантии, в том числе и специфические полномочия по несению службы в составе суточного наряда.

Четвертый уровень статуса — постовой (караульный) суточного наряда, который назначается для поддержания внутреннего порядка, охраны и обороны собственных объектов образовательной

организации МВД России, оружия и боеприпасов, и другого вверенного имущества. Необходимость в суточном наряде, сомнений не вызывает и основное его предназначение, по нашему мнению, заключается в том, что несение службы в его составе должно способствовать получению профессиональных знаний и умений, являясь частью обучения.

Пятый уровень статуса — курсант, слушатель, задействованный в охране общественного порядка за пределами образовательной организации, временно направленный в распоряжение территориального органа внутренних дел по согласованию с Департаментом государственной службы и кадров МВД России. Заметим, что участие курсантов и слушателей образовательных организаций МВД России в обеспечении безопасности граждан и охране общественного порядка, являются частью их профессиональной подготовки и предусматривается в соответствующих образовательных программах.

Вместе с тем подчеркнем, что ситуации, в которых реализуются приведенные выше полномочия, нередко характеризуются наличием конфликта, быстротечностью и другими факторами⁷, при которых возможность принятия неправомерного решения достаточно велика, так как обучающийся самостоятельно и незамедлительно должен дать правильную юридическую оценку сложившейся ситуации и квалифицировать противоправное деяние. По нашему мнению, крайне важно уяснить, когда уровень профессиональной подготовки дает возможность обучаемому реализовать возложенные на него полномочия по обеспечению законности и правопорядка.

Для того чтобы определить основные виды правоотношений, в которых участвует курсант, слушатель образовательной организации МВД России, их следует классифицировать, по различным основаниям. Проведенное изучение точек зрения позволяет прийти к выводу, что, несмотря на некоторые отличия в наименовании таких оснований и, можно выделить, нечто общее, наиболее значимо характеризующее основные критерии (основания), что в свою очередь поможет более точно и полно раскрыть особенность административных правоотношений, в которые вступает обучаемый⁸.

По направленности, в деятельности органов внутренних дел, правоотношения с участием кур-



сантов (слушателей) позволительно разделить на две группы.

Первую составляют отношения внутри органов (по вертикали, по горизонтали), возникающие в процессе прохождения государственной службы, а также в процессе организации, обеспечения и функционирования образовательной организации МВД России, которые можно назвать внутренними или внутриорганизационными.

Вторая группа — правоотношения, связанные с реализацией курсантами (слушателями) внешних основных функций ОВД, где обучающийся позиционируется и как курсант, и как полицейский.

Наконец, необходимо рассмотреть еще один вопрос, касающийся реализации правового статуса обучающегося, в свободное от службы время, когда жизненная ситуация потребует специальных знаний, без которых невозможно эффективно обеспечить интересы государства, безопасность граждан, их права и свободы⁹. И особое внимание здесь требуется уделить первоначальной подготовке, рассмотрев вопрос ее оптимизации посредством нормативно-правового обеспечения, и выработав единый алгоритм действий в случаях, связанных с выполнением возложенных на полицию функций.

Полагаем, что только комплексное решение обозначенных аспектов позволит поднять на качественно новый уровень правовое регулирование прохождения службы курсантами и слушателями в образовательных организациях МВД России, в том числе заложить необходимую нормативную основу для повышения эффективности реализа-

ции всех элементов их административно-правового статуса.

¹ См., например, *Овсянко Д.М.* Административно-правовые проблемы государственной службы в Российской Федерации. М., 1998; *Сергун П.П.* Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998; *Бакун В.М.* Административно-правовой статус служащих правоохранительной службы. М., 2006; Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: Курс лекции // С.Н. Бочаров, С.В. Бубнов, А.В. Зубач и др. М.: Издательство «Щит-М», 2004.

² Согласно правилу, изложенному в п. 3 ст. 23 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» запрещено привлекать обучаемых, не достигших возраста 18 лет, к выполнению задач, связанных с угрозой для их жизни или здоровья.

³ См., например, *Сергун П.П.* Указ. соч.; *Габричидзе Б.Н.* Административное право Российской Федерации: Учеб. для вузов. М.: Дело и Сервис. 2001 и др.

⁴ Курсанты, слушатели, адъюнкты, научно-педагогические работники, руководящий состав и иные сотрудники организаций, осуществляющих образовательную деятельность по реализации образовательных программ среднего профессионального образования, высшего образования и (или) дополнительного профессионального образования и входящих в систему федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, считаются проходящими службу в полиции. Ст. 25 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции».

⁵ См.: Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 900.

⁶ См.: *Смирнов Л.В.* Административно-правовой статус сотрудника милиции. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 48.

⁷ *Арбузкин А.М., Шергин А.П.* и др. Административная ответственность за нарушения общественного порядка: законодательство и практика его применения ОВД. М., 1993. С. 78.

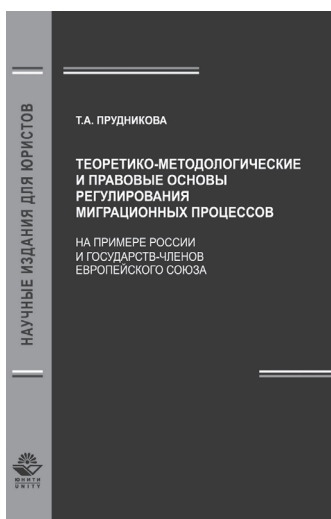
⁸ См. напр.; Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / Ю.И. Мигачёв, Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров; под ред. Л.Л. Попова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2013. С. 38—39; Административное право России: учебник для бакалавров. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект 2013. С. 34; Административное право: учебник / Под общ. ред. А.И. Каплунова. М.: ДГСК МВД России, 2011. С. 42.

⁹ См. *Белова Н.М.* Административно-правовой статус служащего государственной правоохранительной службы. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 55.

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 вузов, практических работников системы правоохранительных органов, а также студентов, курсантов, слушателей образовательных учреждений МВД России юридического профиля.





УДК 342.9
ББК 67.401

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ВЬЕТНАМА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ ЗАКУПОК

БАТОР ЦЫДЕНДАМБАЕВИЧ ЖАЛСАНОВ,

*доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: Zhalsanov@mail.ru*

*Научная специальность 12.00.14 — административное право, административный процесс
Рецензент: кандидат экономических наук, доцент О.В. Курбатова*



Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Для выполнения своих функций государству нужно оборудования, сырье, материалы, консультационные и иные услуги. Вопросы нужд каждого государства специфичны и универсальны одновременно. Для их решения каждое из них выбирает свои методы правового регулирования, но некоторые из них могут представлять интерес своим опытом решения проблемы закупок. В настоящей статье представлен краткий анализ законодательства Вьетнама, как государства с прогрессивно развивающейся экономикой, в сфере закупок.

Ключевые слова: Конституция Вьетнама, государственные нужды, контрактная система закупок, Циркуляр Министерства финансов, законодательство Вьетнама.

Abstract. To perform its functions, the state needs equipment, raw materials, consulting and other services. The needs of each state, specific and universal at the same time. To address them each of them chooses its own methods of legal regulation, but some of them may be interested in their experience of dealing with the problems of procurement. This article presents a brief analysis of the law of Vietnam, as a country with a progressive developing economy in procurement.

Keywords: the Constitution of Vietnam, state needs, contract procurement system, Circular of the Ministry of Finance, Vietnam's legislation.

Конституция Вьетнама закрепляет, что Вьетнам является Социалистической Республикой, унитарным государством, подчиняется непосредственно Коммунистической партии Вьетнама. Высшим органом государственной власти является однопалатное Национальное собрание, которое состоит из 498 депутатов, избираемых на 5 лет всеобщим прямым голосованием. Национальное собрание может принимать Конституцию и законы, а Правительство, Министерства и другие органы государственной власти издаются только подзаконные нормативно-правовые акты.

В соответствии со статьей 1 Конституции Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республикой формой управления. Согласно статье 10 Конституции РФ государственная

власть в РФ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Таким образом, Вьетнам и Россия отличаются друг от друга государственным устройством и полномочиями центральных органов власти. Это привело к различию системы права и юридической силе актов, издаваемых органами государственной власти двух государств.

В Российской Федерации системообразующее место, в структуре законодательства о контрактной системе в сфере закупок, отведено Федеральному закону от 5 апреля 2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспе-



чения государственных и муниципальных нужд», а во Вьетнаме — Циркуляру Министерства финансов №58/2016/ТТ-ВТС от 29 марта 2016 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд и нужд вооруженных сил и общественно-политических организаций» (далее Циркуляр МФ-58).

В целом система закупок для нужд государственных органов Вьетнама, помимо указанного Циркуляра, представлена следующими правовыми актами:

1. Конституция Вьетнама.
2. Гражданский кодекс Вьетнама № 91/2015/QH13.
3. Закон «О государственном бюджете» № 83/2015/QH13.
4. Постановление Правительства Вьетнама «Детализация о выборе поставщиков» № 63/2014/ND-CP.

Анализ перечисленных выше правовых актов указывает на то, что на законодательном уровне, системе закупок уделяется достаточно серьезное внимание со стороны государства. В тоже время, Циркуляр МФ-58 относится к правовым актам подзаконного уровня.

Чтобы разобраться, почему правоотношения возникающие при реализации института закупок Вьетнама урегулированы подзаконным правовым актом, необходимо обратиться к самой системе правовых актов Вьетнама.

Согласно статье 14 Закона Национального собрания Вьетнама «О издании нормативных правовых актов» № 17/2008 / QH12 от 03 января 2008 г. Постановления Правительства принимаются для регулирования следующих вопросов:

1. Детализация исполнения законов и постановлений Национального Собрания, указов и постановлений Постоянного комитета Национального собрания, приказов и решений Президента;
2. Обеспечить конкретные меры по осуществлению экономической политики, социальной, оборонной, безопасности, финансовой, денежно-кредитной, бюджетной, налоговой, этнической принадлежности, религии, культуры, образования, здравоохранения, науки, техники, охраны окружающей среды, иностранных дел, режим государственной службы, должностные лица, работники, права и

обязанности граждан и других вопросов, отнесенных к компетенции управления и руководства правительства;

3. Определение задач, полномочий и организационный аппарат министерств, ведомств на уровне министров, правительственных учреждений и других учреждений, находящихся под юрисдикцией правительства;

4. Определение необходимых вопросов, которые не имеют достаточных условий, чтобы издавать законы или постановления, соответствующих требованиям государственного управления, экономического управления, социального управления. Вступление в силу указанного закона или постановления должно быть утверждено постоянной комиссией Национального Собрания.

В свою очередь, в соответствии со статьей 16 Закона Национального собрания «О издании нормативных правовых актов» № 17/2008 / QH12 от 03 января 2008 г. циркуляр Министерств регулирует следующие вопросы:

1. Детализация исполнения законов и постановлений Национального Собрания, указов и постановлений Постоянного комитета Национального собрания, указов и распоряжений Президента, постановлений правительства и определений премьер-министра;
2. Положение о порядке и технических регламентов, а также экономических нормативов — инженерных отраслей, находящихся под их управление;
3. Положение о мерах по осуществлению функций управления других вопросов, отнесенных Правительством.

В соответствии со статьей 1 Циркуляра МФ-58 к субъектам указанных правоотношений относятся: государственные учреждения, политические организации, общественно политические организации, общественные организации, подразделения народных вооруженных сил при использовании государственного капитала для закупки товаров, работ, услуг для обеспечения нужд в их деятельности.

Согласно статье 2 данного циркуляра в качестве объектов покупки выделяют:

- а) оборудование, средства работы в соответствии с указаниями премьер-министра о их стандарте учреждений и государственных должностных лиц;



б) приборы и оборудование для профессиональной работы, обеспечения безопасности труда, пожарной охраны;

в) транспорт: машины, мотоциклы, корабли, лодки и других транспортных средств (если таковые имеются);

г) одежда, защитные снаряжения;

д) информационные продукты, включающие машины, оборудование, аксессуары, программное обеспечение и продукты, другие информационные технологии, установку, тестовый запуск, гарантия (если таковые имеются);

е) печатных продуктов, документы; литература, книги, документальные фильмы, фильмы, услуги для информационно-пропагандистской деятельности и профессиональной деятельности;

ж) иные товары, работы, услуги для обеспечения государственных нужд и нужды вооруженных сил и общественно-политических организаций.

Закупка является постоянной и непрерывной деятельностью, на которую влияет развитие рыночной экономики. Поэтому помимо позитивных сторон, в сфере закупок существуют негативные (например: отсутствие прозрачности и справедливости, сговор между поставщиком и заказчиком или между поставщиками и т.п.).

На наш взгляд, к основным проблемам закупок следует отнести:

Во Вьетнаме:

1. Законодательство не регулирует риски поставщиков;

2. Поставщик может подавать только одну заявку;

3. Цена закупки поставщика ограничена заказчиком;

4. Отсутствовать положений о участия общественных организаций в закупке.

В России:

- Территориальная удаленность поставщика (отсутствие официального дистрибьютора по месту поставки товара) и не возможность гарантийного обслуживания или устранения неполадки в короткие сроки.

- Заказчик не имеет возможности взаимодействовать с одним Поставщиком, положительно зарекомендовавшим себя во время предыдущих поставок.

- Появление неформальных отношений с поставщиком, который нарушает условия исполнения контракта (очень часто в конце года оплата происходит в рамках контракта, а поставка позже срока указанного в контракте).

- Длительность процедуры открытого конкурса зачастую приводит к сбою в деятельности Заказчика, в случае отсутствия заявок на участие и т.д.

Справедливости ради нужно сказать, что данные проблемы существуют не только в России и Вьетнаме, но и в большинстве стран мира. Несовершенство системы госзакупок является причиной низкой степени эффективности использования бюджетных средств и результативности мероприятий в области государственного управления. Следовательно, решение указанных проблем является важной задачей каждой страны. В зависимости от состояния экономики и специфики государственных нужд каждое государство может предложить свои методы эффективного решения вопросов государственных закупок, или же заимствовать уже готовый опыт тех государств, которые нашли оптимальные варианты законодательного регулирования в указанной сфере.

Литература

1. Гражданский кодекс Вьетнама № 91/2015/QН13 от 24 ноября 2015 г. <http://www.mof.gov.vn>.

2. Закон Национального собрания «О издании нормативных правовых актов» № 17/2008 / QН12 от 03 января 2008 г. <http://www.vietlaw.gov.vn>.

3. Закон «О государственном бюджете» № 83/2015/QН13 от 25 июня 2015 г. <http://www.vietlaw.gov.vn>.

4. Постановление Правительства Вьетнама «Детализация о выборе поставщиков» № 63/2014/ND-CP от 26 октября 2014 г. <http://www.vietlaw.gov.vn>.

5. Циркуляр Министерства финансов №58/2016/ТТ-ВТС «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд и нужды вооруженных сил и общественно-политических организаций» от 29 марта 2016 г. <http://www.mof.gov.vn>

6. Жалсанов Б.Ц. Юридическая характеристика закона Национального собрания Социалистической республики Вьетнам «О народной полиции». Правовая идея. № 4(4). Брянск. 2013. С. 21—24.



УДК 342.9
ББК 67.401

ШТРАФ В СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЕТЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ НОВАЦИЙ ПО ДАННОЙ ПРОБЛЕМЕ



АНАТОЛИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ ЗУБАЧ,

*начальник кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,*

кандидат юридических наук, доцент

E-mail: cor191@inbox.ru;

СЕРГЕЙ ГЕННАДЬЕВИЧ ЧЕРНЯЕВ,

*инспектор отдела кадров управления по работе с личным
составом ГУ МВД России по Воронежской области*

E-mail: 36rusergey@mail.ru

Научная специальность 12.00.14 —

административное право, административный процесс

Рецензент: кандидат юридических наук С.П. Стащенко

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Проведен анализ мнений ученых-административистов, а также правоприменительной деятельности в сфере реализации норм права, регламентирующих порядок применения штрафа при назначении административной ответственности.

Ключевые слова: административное право, административный штраф, нормы, административного права, полиция, принуждение.

Abstract. In this article the analysis of opinions of scientists-administrativistov, and also law-enforcement activity in the sphere of realization of the rules of law regulating an order application of a penalty at purpose of administrative responsibility is carried out.

Keywords: administrative law, administrative penalty, norms, administrative law, police, coercion.

Об административной ответственности в целом, административных наказаниях в частности, особенно об административном штрафе, за последнее десятилетие написано значительное количество работ, в том числе монографического характера. Среди них можно было бы выделить труды А.Б. Агапова, А.С. Дугенца, И.В. Максимова, О.С. Рогачевой, Б.В. Россинского, М.С. Студеникиной, В.У. Хатуяева, А.П. Шергина и других. Многие из поднятых в трудах ученых проблем в области административной ответственности и административного штрафа как основного административного наказания не только не разрешаются, но в некоторых случаях и

усугубляются. В преддверии реформирования Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях считаем возможным еще раз обратить внимание общественности и законодателей на определенные вопросы, складывающиеся вокруг штрафных санкций в системе принудительной политики государства.

Прежде всего, обращает на себя внимание то обстоятельство, что с момента принятия КоАП РФ произошло значительное увеличение количества составов административных правонарушений. Если в кодифицированном законе в момент его принятия в 2001 году их насчитывалось (постатейно) около



402, то к настоящему времени их количество достигло примерно 656 статей, увеличившись на 60%. Кроме того, произошло появление 3 новых и ужесточение действующих видов административных наказаний. Усиление суровости наказания коснулось, прежде всего, самого распространенного из видов административных наказаний — административного штрафа. Так анализ КоАП РФ показывает, что в кодифицированном законе применение штрафа за различные виды административных правонарушений предусмотрено в 1 568 случаях. Для сравнения, остальные 9 видов административных наказаний по частоте отражения в КоАП РФ (в формулировке: «нарушение нормативного уровня или режима обеспечения населения коммунальными услугами — влечет наложение административного штрафа) по частоте отражения в КоАП РФ встречаются примерно в 2 раза меньше.

Законодатель, после перехода измерения штрафов в денежном выражении, установил твердую сумму штрафа за совершение правонарушений гражданами, должностными и юридическими лицами, которая не могла быть превышена субъектами правоприменения. Однако такая установка начала нарушаться самим федеральным законодателем введением отдельных исключений из данного правила в сторону увеличения величины штрафных санкций. Так в декабре 2010 г. впервые были внесены изменения, в соответствии с которыми за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 14.40 (Нарушение антимонопольных правил, установленных федеральным законом, при осуществлении торговой деятельности), 14.42 (Нарушение установленных федеральным законом требований к условиям заключения договора поставки продовольственных товаров при осуществлении торговой деятельности) КоАП РФ максимальный размер штрафа для юридических лиц устанавливался в пять миллионов рублей, т.е.кратно превышающем установленный «потолок» штрафов для юридических лиц. В результате продолжения такой политики количество исключений, превышающих установленной твердой суммы в 5 тыс. рублей относительно граждан, составило 38, из них в 12 случаях размер допустимого штрафа достиг 300 тыс. рублей. В отношении должностных

лиц количество исключений измеряется цифрой 25, из них в 13 случаях максимально допустимый штраф — 600 тыс. руб. вместо максимально установленных ранее в КоАП РФ 50 тыс. руб. Особо сурово законодатель в этом вопросе обошелся с юридическими лицами. Из 11 исключений в 8 случаях максимально допустимый штраф составил 5 млн руб., в 3 примерно 60 млн руб. Наличие такого количества исключений указывает на то, что эти факты из исключений превратились в тенденцию. На недопустимость такой политики в законодательном регулировании штрафных санкций относительно юридических лиц обратил внимание Конституционный Суд РФ. В своем постановлении по делу о проверке конституционности ряда положений части 1 статьи 7.3, части 1 статьи 9.1, части 1 статьи 14.43, части 2 статьи 15.19, частей 2 и 5 статьи 15.23.1, и статьи 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного Суда Нижегородской области и жалобами общества с ограниченной ответственности «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод «Реконд», «Эксплуатационно — технический узел связи» и «Электрокомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики»¹ Конституционный Суд признал, что положения части 1 статьи 7.3, части 1 статьи 9.1, части 1 статьи 14.43, части 2 статьи 15.19, частей 2 и 5 статьи 15.23.1, и статьи 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающие минимальные размеры административных штрафов, применяемых в отношении юридических лиц, совершивших перечисленные выше административные правонарушения, не соответствующими Конституции России. В связи с этим Конституционный Суд установил, что впредь до внесения федеральным законодателем необходимых изменений в КоАП РФ относительно штрафных санкций применительно к юридическим лицам, по всем статьям КоАП РФ, в которых штрафы превышают 100 тыс. рублей наделять суды правом снижать штрафы ниже низшего предела, предусмотренного соответствующей



статьей кодифицированного закона. Правильность позиции Конституционного Суда подкреплялась и сложившейся статистикой по оплате штрафов гражданами и их объединениями. 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 составило примерно 5% от суммы наложенных штрафов. В 2011 г. сумма наложенных штрафов составила примерно 22,4 млрд руб., а реализовано всего 12%. 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 судами². Положение дел с исполняемостью штрафов особо не изменилось и сегодня. Так по признанию бывшего Председателя комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству В.Н. Плигина за 2015 год «суды наложили на наших граждан обязанность уплатить 73 млрд руб., а по факту выплачено только 10 млрд руб.»³. Учитывая правовые позиции Конституционного Суда РФ и складывающуюся практику федеральный законодатель в разрешении рассматриваемой проблемы принял ряд решений, может быть и не самых удачных, но позволяющих снизить накал по реализуемости штрафных санкций со стороны представителей малого и среднего бизнеса. Так 3 июля 2016 года принят Федеральный закон № 316-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». В соответствии с ним при наличии определенных предусмотренных законом оснований административный штраф может быть заменен предупреждением в отношении являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридических лиц, а также руководителей и иных работников указанных юридических лиц, совершивших административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций. Более того, КоАП РФ дополнен очень важной статьей 4.1.1. «Замена административного наказания

в виде административного штрафа предупреждением», способной обеспечить при правильном его применении дальнейшей стабилизации и поиску наиболее оптимального применения штрафов относительно определенной категории граждан и их объединений. Очень важным представляется здесь правильная позиция государственных и муниципальных контролирующих и надзирающих органов и их должностных лиц, которым предоставляется право самостоятельного принятия решения о замене штрафа на предупреждение даже в случаях, когда в Особенностей части КоАП РФ за такое правонарушение не предусмотрено предупреждение. Добросовестный предприниматель должен почувствовать, понять, что данные органы и лица при возможности будут защищать их интересы с точки зрения меры ответственности, а не будут искать возможности использования альтернативного варианта в своих корыстных целях.

Среди других мер, способных повлиять на оптимальность, результативность и действенность административных штрафов в системе административных наказаний, хотелось бы остановиться в наиболее обобщенном виде на следующем. Представляется интересным и заслуживающим внимания предложение В.Н. Плигина во внесенной им в Государственную Думу новой редакции Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях об увеличении видов административных наказаний с точки зрения их взаимозаменяемости. Например, обязательные работы по месту основной деятельности с отчислением определенной суммы в счет уплаты административного штрафа за совершенное правонарушение. Такой подход дает реальную возможность не только обеспечения уплаты большого массива штрафов, но и повышает реальность неотвратимости наказания, влияя на психологию правонарушителя. В свою очередь такая мера дает возможность избавиться или, по — меньшей мере, сократить увеличение суммы штрафов по ст. 20.25 «Уклонение от исполнения административного наказания», в соответствии с которой при неуплате административного штрафа в срок накладывается административный штраф в двукратном размере. При этом по данным Судебного Департамента при Верховном Суде РФ по судебным актам



по данной статье в 2015 г. было наложено штрафов на сумму около 17 млрд рублей при общем показателе за 2015 г. около 22,4 млрд рублей. Исполняемость же штрафов по ст. 20.25. в 2011 г. составила 7%⁴. Анализ всех обстоятельств, окружающих данную статью 20.25. в контексте уже принятых решений (ФЗ № 316 2016 г.) и предполагаемых изменений кодифицированного закона позволяют сомневаться в целесообразности сохранения указанной статьи в КоАП РФ.

Нуждается также в дополнительном анализе целесообразность сохранения законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях. Такие сомнения прозвучали в свое время и в Письме Президента РФ № Пр-2491 «Об отклонении Кодекса РФ об административных правонарушениях». Он считал, что установление административной ответственности в отношении граждан законами субъектов противоречит ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Федеральный законодатель по существу проигнорировал замечание главы государства, допустив возможность создания субъектами РФ своего законодательства об административных правонарушениях, что повсеместно и реализовано. В 2009 г. он пошел дальше, разрешив субъектам РФ создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации⁵. Проведенный нами анализ реализации подобного закона по Воронежской области показали следующие результаты. В целом в 2014 г., до внесения больших изменений в закон «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» всеми административными комиссиями региона (около 37) было наложено 5 925 штрафов на физических и юридических лиц на общую сумму 14 млн 985 тыс. рублей. Из них реально поступило штрафов на общую сумму 7 млн 94 тыс. рублей (48%) от общей суммы наложенных штрафов (2 млн 282 тыс. рублей в областной бюджет и 4 млн 812 тыс. в местные бюджеты). При этом обращает на себя внимание то обстоятельство, что примерно половина суммы наложенных штрафов приходится практически на 2 статьи закона. По первому из них (ст. 27 «Торговля в неустановленных местах») было привлечено к

ответственности 1 234 лица с суммой наложенных штрафов в 5 млн 279 тыс. рублей или около 35% от общей суммы наложенных штрафов. В настоящее время данная статья утратила силу в соответствии с законом Воронежской области от 30.12.2014 г. По статье 17 «Неисполнение муниципальных актов» к административной ответственности было привлечено 354 субъекта с общей суммой наложенных штрафов в 1 млн 144 тыс. рублей. Из приведенных данных представляется сомнительным, что произведенные затраты и ожидаемые результаты от реализации закона административными комиссиями, в том числе с точки зрения их эффективности, могут считаться удовлетворительными. Весьма интересными по обсуждаемому вопросу являются итоги проведенного социологического опроса ответственных секретарей административных комиссий Воронежской области кафедрой государственного — правовых дисциплин Центрального филиала Российского университета правосудия с участием автора данной статьи. Так на вопрос «Считаете ли Вы возможным и необходимым внесение изменений в КоАП РФ, суть которых сводится к лишению права субъектов РФ устанавливать административную ответственность физических лиц, поскольку составы не имеют «региональной специфики» 48% из 25 опрошенных специалистов, представляющих 68% всех административных комиссий области, ответили утвердительно. Отрицательных ответов было на 4% меньше. В целом отношение указанных выше должностных лиц к результатам собственной деятельности и к перспективам ее улучшения больше носили пессимистический характер. В свое время с резкой критикой создания законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях выступили такие известные ученые в области административной ответственности как И.В. Максимов⁶, А.П. Шергин⁷ и др.

Подводя итоги данного исследования хочется еще раз подчеркнуть значимость оценки всего многообразия мнений и накопленного опыта в исследуемой области общественных отношений до принятия нового кодифицированного закона, не поддаваясь многообразным и ведомственным интересам органов исполнительной власти как основных «заказчиков» установление адми-



нистративных запретов, так и правоприменителей.

¹ По делу о проверке конституционности ряда положений статей положений части 1 статьи 7.3, части 1 статьи 9.1, части 1 статьи 14.43, части 2 статьи 15.19, частей 2 и 5 статьи 15.23.1, и статьи 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного Суда Нижегородской области и жалобами общества с ограниченной ответственности «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛ-МЕТ», открытых акционерных обществ «Завод «Реконд», «Эксплуатационно — технический узел связи» и «Электрокомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нйрон» Министер-

ства здравоохранения Удмуртской Республики»: Постановление Конституционного Суда от 25 февраля 2014 г. // Российская газета. 2014. 5 марта.

² *Петров В.* Не разрушить позитив // РГ от 12. 02. 2014 г.

³ *Барцевский М.* Штрафную! // РГ. 2015. 4 февраля

⁴ Расчет произведен на основе данных Судебного департамента Верховного Суда РФ // URL: <http://www.cdep.ru>

⁵ Федеральный закон от 28.12.2009 № 380-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «Консультант-Плюс»

⁶ *Максимов И.П.* Административные наказания в системе мер административного принуждения. Саратов, 2004. С. 90.

⁷ *Шергин А.П.* Административно-деликтное законодательство России: состояние, проблемы и тенденции развития // Административное право и административный процесс. М., 2004. С. 171.

УДК 342.9

ББК 67.401



ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

СЕРГЕЙ МИХАЙЛОВИЧ ЗЫРЯНОВ,

профессор Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

ведущий научный сотрудник

Института законодательства и сравнительного правоведения

при Правительстве Российской Федерации,

доктор юридических наук, профессор

E-mail: zyryanov.s@gmail.com

Научная специальность 12.00.14 — административное право,

административный процесс

Рецензент: кандидат юридических наук, доцент Г.Х. Хадисов

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В Российской Федерации на фоне бурного развития административной ответственности довольно четко обозначились две противоположные тенденции. В то время как законодательство об административной ответственности развивается в направлении усиления наказаний и расширения сферы охраняемых отношений, правоприменительная практика стремится смягчить воздействие на правонарушителей.

Автор приходит к выводу о необходимости ограничения законодательной инициативы, исключения из законодательства об административных правонарушениях норм об ответственности за общественно опасные деяния, которые в силу их небольшой общественной опасности могут быть выделены в новую категорию уголовных проступков.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, преступление, уголовный проступок, административное наказание, запрет, субъект административной юрисдикции.



Abstract. In the Russian Federation on the background of rapid development of administrative responsibility emerged quite clearly two opposing trends. While legislation on administrative responsibility is developing in the direction of strengthening penalties and broaden the scope of protected relations practice aims to mitigate the impact on offenders.

The author finds that the need to limit the legislative initiative, exceptions to the law on administrative offences, rules on responsibility for socially dangerous acts, which, because of their small social danger can be highlighted in a new category of criminal misconduct.

Keywords: administrative responsibility, administrative offence, crime, criminal misdemeanor, administrative penalty, prohibition, judge.

Административная ответственность в последнее время в России занимает все более прочные позиции в механизме государственного управления. И это не случайно. Дело в том, что основной субъект, осуществляющий государственное управление, — исполнительная власть одновременно является основным субъектом административного права и, соответственно, функционирует преимущественно в административно-правовом поле. Инструментарий иных отраслей права исполнительной властью применяется с трудом, как несвойственный ей.

Административное право предоставляет исполнительной власти широкий выбор методов правового регулирования, которые могут использоваться в государственном управлении, однако практически весь этот набор методов укладывается в один универсальный метод, именуемый запрещением. А, поскольку каждый запрет должен быть обеспечен санкцией за его нарушение, законодательство об административных правонарушениях относится к наиболее активно развивающемуся институту российского законодательства. Об этом свидетельствует даже простой анализ количества принимаемых федеральных законов, которыми вносятся изменения в КоАП РФ.

Административная ответственность обладает целым рядом преимуществ относительно иных видов юридической ответственности. В их числе: относительная определенность составов правонарушений, сниженные требования к доказыванию существенных обстоятельств дел, отсутствие необходимости установления вины или определенной формы вины лица в совершении правонарушения, относительная простота и быстрота административно-деликтного процесса, преимущественно штрафные санкции.

Вместе с тем, административная ответственность по силе юридического воздействия на правонарушителя уже сравнилась с уголовной ответственностью. Ознакомление с содержанием федеральных законов, изменяющих КоАП РФ, позволяет утверждать, что все они либо расширяют сферу административно-правовой охраны и создают новые составы административных правонарушений, либо усиливают административную ответственность в уже существующих статьях Особенной части, что сопровождается расширением пределов административной ответственности в соответствующих статьях гл. 3 КоАП РФ.

Развитие законодательства об административных правонарушениях в данном направлении сопряжено с целым комплексом негативных явлений, в числе которых размывание границ между административной ответственностью и уголовной ответственностью, между административным правонарушением и преступлением, подмена целей и задач, декларируемых КоАП РФ, фискальной целью пополнения бюджетной системы.

Административные наказания успешно конкурируют с уголовными санкциями, порой даже превосходя их. Как В.Р. Кисин в статье, опубликованной в № 7 журнала «Административное право и процесс» за 2016 г. [7], убедительно доказывает, что в ряде случаев гражданин, совершивший административное правонарушение, не повлекшее наступления вредных последствий, несет большую ответственность, чем гражданин, совершивший аналогичное по объективной стороне, но повлекшее определенные материальные последствия, преступление.

Так, ст. 11.7.1 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за несоблюдение судоводителем мер по обеспечению безопасности судо-



ходства в зонах безопасности на континентальном шельфе. Часть 1 ст. 263 УК РФ предусматривает за то же деяние, если оно повлекло по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека или причинение крупного ущерба.

При этом ч. 1 ст. 11.7.1 КоАП РФ предусматривает наложение административного штрафа на граждан в размере от 100 000 до 300 000 рублей с лишением права управления судном на срок до трех лет; на должностных лиц — от 300 000 до 500 000 рублей; на юридических лиц — от 500 000 до 1 000 000 рублей.

В то же время, ч. 1 ст. 263 УК РФ предусматривает наложение штрафа в размере от 100 000 до 300 000 рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо ограничением свободы на срок до четырех лет, либо принудительными работами на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Максимальный размер административного штрафа, который может быть наложен на гражданина, равен 500 000 руб. (такой штраф предусмотрен ст. 11.7.1, ч. 1—6 ст. 12.21.1, ч. 4 ст. 14.57, ч. 3 ст. 17.15 КоАП РФ). Минимальный размер уголовного штрафа составляет 5 000 руб. Такой размер уголовного штрафа является низшим пределом 60% санкций УК РФ, предусматривающих штраф в качестве меры наказания. Максимальный размер уголовного штрафа лишь в 40 из 356 случаев превышает 500 000 руб., а в 34 случаях он превышает 1 млн руб., т.е. достигает максимального размера административного штрафа, предусмотренного для должностных лиц.

Довольно большое количество статей Особенной части КоАП РФ предусматривают наложение на должностных лиц, неисполнивших или ненадлежащим образом исполнивших свои обязанности, административных штрафов в размере до 1 000 000 руб. Многие из указанных составов административных правонарушений корреспон-

дируют ч. 1 ст. 294 (халатность), ч. 1 ст. 285 (злоупотребление служебным положением) или ст. 286 (превышение должностных полномочий) УК РФ. За совершение преступлений такого рода может быть назначен штраф в размере от 5 000 руб. до 120 000 руб., что значительно ниже, чем штрафы, налагаемые за совершение административных правонарушений, несмотря на то, что обязательным признаком преступления является причинение вреда, существенно отягчающего вину деликвента.

Получается, что лицо, допустившее лишь формальное нарушение обязательных требований, оказывается в худшем положении по отношению к лицу, которое вследствие аналогичного нарушения обязательных требований причинило реальный вред.

Нередко устанавливаемый административный запрет обеспечивается повышенной административной ответственностью, как бы, заблаговременно, с запасом. Можно предположить, что сторонники несоизмерно высоких административных штрафов руководствуются идеей об останавливающих запретах, когда у субъекта права, осведомленного о неприемлемых для него правовых последствиях противоправного деяния, не должно даже мысли возникнуть о допустимости при каких-то условиях нарушить запрет.

К сожалению (прежде всего для сторонников данной идеи), останавливающие штрафы не выполняют возложенную на них функцию. Например, ч. 3 ст. 19.28 КоАП РФ предусматривает наложение на юридическое лицо административного штрафа не менее 100 млн руб. За 2015 г. судьями было рассмотрено 6 дел, к административной ответственности было привлечено одно лицо, которому был назначен штраф в размере в сто раз меньшем минимального — 1 млн руб., который, к тому же, не был взыскан.

Вместе с тем, каждый новый состав административного правонарушения начинает жить своей жизнью. Он включается в отчетность определенных субъектов административной юрисдикции, должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, получают новое поле деятельности, выявляют правонарушения данного вида. Нарбатывается



практика, бюджетная система пополняется новыми средствами.

И с этого момента на первый план выходит задача пополнения бюджетной системы. Никого не интересуют издержки экономики, потери домохозяйств от штрафов, уничтожение стимулов для экономического развития. Никого не интересует достижение целей административной ответственности, решение задач законодательства об административных правонарушениях. Практика со всей очевидностью свидетельствует о том, что запретительные меры, предпринимаемые, например, в целях обеспечения безопасности дорожного движения, на состояние безопасности дорожного движения влияют очень мало, а в некоторых случаях, создают новые угрозы безопасности.

Таким образом, появляется новая цель административной ответственности — фискальная. Она становится приоритетной. В докладах органов исполнительной власти об итогах работы за отчетный период в обязательном порядке отражаются сведения о количестве выявленных сотрудниками органа правонарушений, о сумме наложенных и о сумме взысканных штрафов. Поступления от штрафов планируются в федеральных и в региональных законах о бюджетах, что требует беспрекословного исполнения соответствующих показателей.

Монетизация административной ответственности приводит к абсурдной ситуации, когда государство заинтересовано в росте числа выявляемых, а значит и совершаемых административных правонарушений. Естественное для человека стремление к правомерному поведению, которое должно всемерно поддерживаться государством, воспитываться, пропагандироваться как условие профилактики правонарушений, оказывается угрозой невыполнения законов о бюджетах и вызывает ответную реакцию в виде установления новых запретов, введения новых требований и нормативов, порой таких, исполнить которые невозможно, либо исполнение которых требует несоразмерных материальных затрат, либо повышения размеров административных штрафов. Законодательные решения такого рода обеспечиваются информационной поддержкой, формирующей общественную поддержку запретительного способа регулирования любых отношений. Иных способов не видят ни общество, ни

органы исполнительной власти, ни законодатель, ни юристы. К сожалению, предложения об установлении новых составов административных правонарушений либо об увеличении размеров административных штрафов стали обязательным результатом диссертационных исследований по специальности 12.00.14.

Отмеченные явления, по всей вероятности, должны влиять на правосознание граждан. То обстоятельство, что количество выносимых в течение года всеми уполномоченными субъектами административной юрисдикции постановлений о назначении административных наказаний только сравнялось с общей численностью населения страны означает, что каждый гражданин в среднем один раз в год объявляется правонарушителем (только за нарушения ПДД в 2016 г. было возбуждено 90 914 932 дел об административных правонарушениях). То есть, как бы гражданин ни стремился к правомерному поведению, санкция настигнет его. Вследствие этого формируется дефектное правосознание, противоправное поведение становится привычным. Представляется, что криминологи должны были бы дать свою профессиональную оценку сложившейся ситуации.

Интересно, что Конституционный Суд РФ принимает усилия к тому, чтобы компенсировать излишнюю строгость административных наказаний. По его инициативе в КоАП РФ были внесены положения, требующие от судей, органов, должностных лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях, учитывать все обстоятельства дела и в случае необходимости назначать наказания ниже низшего предела, установленного санкцией соответствующей статьи Особенной части КоАП РФ.

Развитие информационных технологий позволяет оценить, как развивается практика рассмотрения дел об административных правонарушениях судьями, как судьи применяют санкции статей Особенной части КоАП РФ. Формируются правовые позиции Верховного Суда и Конституционного Суда по данным вопросам.

Анализ судебных актов показывает, что законодатель и правоприменитель живут в разных измерениях российского правового пространства. В то время как законодатель увеличивает размеры ад-



министративных штрафов, усиливает административную ответственность, правоприменитель ищет возможности смягчения административной ответственности.

Приведем несколько примеров.

Совершение коррупционных правонарушений, предусмотренных ст. 19.28 КоАП РФ, влечет, в зависимости от стоимости предмета правонарушения, административную ответственность в виде административного штрафа и конфискации предмета правонарушения.

В течение 2015 г. судьи рассмотрели довольно большое число таких дел. За совершение административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 данной статьи, к административной ответственности было привлечено 405 юридических лиц. Санкция ч. 1 ст. 19.28 КоАП РФ ограничена снизу размером 1 млн руб. с конфискацией. Однако общая сумма наложенных штрафов составила 334 907 500 руб., т.е. средний штраф оказался равен лишь 826 931 руб., а конфискация была назначена в 37 случаях. И даже при этом взыскать удалось всего 0,0156% наложенных штрафов.

Частью 2 ст. 19.28 КоАП РФ предусмотрено наложение административного штрафа в размере не ниже 20 млн руб. Судьи вынесли 31 постановление, средний размер административного штрафа составил 15 335 100 руб., конфискация не назначалась. Удалось взыскать 0,001% от суммы наложенных штрафов.

Частью 3 данной статьи предусмотрено наложение административного штрафа в размере не менее 100 млн руб., но в результате рассмотрения шести дел судьями было вынесено одно постановление, которым на юридическое лицо был наложен административный штраф в размере 1 млн руб. без конфискации. Штраф не был взыскан.

Статья 5.16 КоАП РФ предусматривает за подкуп избирателей наложение административного штрафа на граждан в размере от 20 000 руб. до 25 000 руб., на должностных лиц — от 30 000 руб., до 40 000 руб., на юридических лиц — от 300 000 руб. до 500 000 руб. За 2015 г. судьями было оштрафовано 2 должностных лица и 48 граждан. Общая сумма штрафов составила 937 020 руб., следовательно средний штраф оказался равен 18 740 руб., что ниже минимального размера адми-

нистративного штрафа, который может быть наложен на гражданина.

Подобных примеров довольно много. В ходе изучения статистических данных было выявлено новое явление — назначение судьями наказаний, не предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ. Так, за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, предусмотренное ст. 5.59 КоАП РФ, было назначено пять предупреждений, а средний размер административного штрафа составил 5 034 руб. при том, что санкцией статьи установлен диапазон от 5 000 до 10 000 руб., т.е. судьи стремились назначать минимальные административные штрафы.

При том, что за мелкое хищение в соответствии с ч. 1 ст. 7.27 КоАП РФ может быть назначен административный штраф в размере до 5-кратной стоимости похищенного, но не менее 1 000 руб. либо арест либо обязательные работы, судьи вынесли 22 предупреждения, наложили 71 207 административных штрафов, 31 533 административных арестов, привлекли к обязательным работам 5 человек. Средний штраф составил 1 180 руб.

Практика привлечения к административной ответственности за мелкое хищение также показывает, что:

- при оценке стоимости предмета правонарушения вопреки прямому указанию закона за основу берется не рыночная, а оптовая стоимость товара, что снижает значимость последствий;
- допустимый коэффициент «до пяти размеров» используется таким образом, что, чем меньше стоимость похищенного, тем больший коэффициент используется, например, при стоимости похищенного в 100 руб., назначается административный штраф размером 1 000 руб., а при стоимости похищенного в 900 руб., — 2 000 руб.

Имеют место случаи вынесения предупреждения, не предусмотренного санкцией ст. 20.1 КоАП РФ за мелкое хулиганство (119 постановлений), привлечения к обязательным работам, не предусмотренным ст. 20.21 КоАП РФ за появление в общественных местах в состоянии опьянения (16 постановлений).



Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос об использовании судьями обязательных работ в качестве административного наказания. Статистика свидетельствует о крайне редких случаях назначения данного вида наказания. Возможно, это обусловлено затруднительным исполнением или иными причинами, выявление которых необходимо для совершенствования исполнительного производства по обязательным работам либо для обоснования нецелесообразности сохранения такого наказания.

Таким образом, развитие законодательства об административных правонарушениях и правоприменительной практики движется в противоположных направлениях, что свидетельствует об отсутствии интереса законодателя к тому, как работают принятые им законоположения.

Представляется, что данное явление обусловлено, прежде всего, излишней строгостью административных санкций, установленных статьями Особенной части КоАП РФ, невозможностью их исполнения ввиду тяжелого материального положения правонарушителей. Кроме того, установление административных наказаний повышенного размера нередко объясняется законодателем как необходимость адекватного реагирования на общественно опасные проступки. Тем самым искажается суть административных правонарушений как неопасных противоправных деяний. Признание общественной опасности административных правонарушений прямо противоречит легальной дефиниции, установленной в ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ. В этой связи можно утверждать, что уже назрела необходимость предметного изучения вопроса о создании отечественном законодательстве института уголовных проступков, к которым могут быть отнесены противоправные деяния, представляющие небольшую общественную опасность и не повлекшие наступления вредных последствий.

Кроме того необходимо отказаться от учета количества выявленных административных правонарушений как позитивного показателя правоприменительной деятельности должностных лиц органов исполнительной власти, исключить строку о поступлениях от административных штрафов из доходных статей бюджетов всех уровней бюджет-

ной системы. Рост числа выявляемых административных правонарушений необходимо рассматривать как показатель некачественной и неэффективной работы органов исполнительной власти. Все усилия органов исполнительной власти должны быть перенаправлены на предупреждение административных правонарушений, а не на их пресечение и, тем более, не на реагирование на них постфактум.

Литература

1. Административное право Российской Федерации. Курс лекций / под редакцией С.Н. Бочарова. М., 2015. Часть 2.
2. Административное право Российской Федерации. Курс лекций. / Бочаров С.Н., Власенков В.В., Зырянов С.М. и др. М., 2013. Часть 1.
3. *Галаган И.А.* Административная ответственность в СССР (государственное и материальноправовое исследование). Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1970.
4. *Дурманов Н.Д.* Понятие преступления. М., 1948.
5. *Зырянов С.М.* Административная ответственность в системе публичноправовой ответственности // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 15—22.
6. *Зырянов С.М., Цирин А.М.* Административная ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица // Журнал российского права. 2015. № 2. С. 82—90.
7. *Кисин В.Р.* Состояние границы между административной и уголовной ответственностью // Административное право и процесс. 2016. № 7. С. 12—16.
8. *Шергин А.П.* Административная юрисдикция. М.: Юридическая литература, 1979.
9. *Шурухнова Д.Н., Бондарь Е.О.* Институт освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения: современное состояние и перспективы развития // Государственный суверенитет и верховенство права: международное и национальное измерение. Сер. «Секция административного права». 2015. С. 184—194.



УДК 342.9

ББК 67.401



ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ СОСТАВОВ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, ПОСЯГАЮЩИХ НА ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК

ЮРИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ КИВИЧ,

доцент кафедры административного права

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

E-mail: yv_kivich@mail.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право, административный процесс

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются проблемы реализации охранительной функции административно-деликтного законодательства. Обосновываются проблемы, возникающие в правоприменительной практике при квалификации отдельных составов административных правонарушений, посягающих на общественный порядок, вызванные завышенными размерами административных санкций, другими многочисленными точечными, несистемными изменениями, вносимыми в КоАП РФ.

Ключевые слова: административная ответственность, административные правонарушения, посягающие на общественный порядок, проблемы регулирования отдельных составов административных правонарушений.

Abstract. In article problems of implementation of guarding function of the administrative and delictual legislation are considered. The problems arising in law-enforcement practice in case of qualification of separate compositions of the administrative offenses encroaching on public order, caused by the uprated sizes of administrative sanctions are justified by other numerous pointed, not system changes made to the Code of the Russian Federation on Administrative Offences.

Keywords: the administrative responsibility, administrative offenses encroaching on public order, regulatory issues of separate compositions of administrative offenses.

Административная ответственность в настоящее время является важным инструментом в механизме обеспечения режима законности, обладает значительным профилактическим зарядом, выступая в качестве средства предупреждения не только административных правонарушений, но и преступлений. Все сферы человеческой жизнедеятельности охраняются нормами об административной ответственности, причем выполнение этой охранительной функции во многом предопределено качеством административно-деликтного законодательства. Повышение качества и эффективности законодательства об административных правонарушениях — важная, но не в полной мере решенная задача, реализации которой посвящено множество работ последнего времени [1].

Особое место в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности занимает глава 20 КоАП РФ. На большое значение составов административных правонарушений, содержащихся в этой главе, указывает и сам законодатель, фиксируя в санкциях рассматриваемых норм повышенные размеры административных наказаний. Вместе с этим, в результате применения не совсем эффективных и своевременных средств правового регулирования по отношению к данной главе и всему законодательству об административных правонарушениях в целом, в сфере административной ответственности за совершение правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, образовалось достаточно большое количество дефектов технико-юридического характера.



Так, систематизация отдельных составов административных правонарушений в рамках данной главы вызывает вопросы. Некоторые составы, размещенные в 20 главе КоАП, вообще не посягают на общественный порядок и общественную безопасность, имеют другой объект посягательства и должны быть перенесены в другие главы кодекса (например, ст. 20.21, 20.25 КоАП РФ).

Многочисленные точечные, несистемные изменения, вносимые в КоАП РФ, привели к тому, что санкции многих норм об административных правонарушениях перестали отражать их реальную степень общественной опасности. Особенно это касается норм, предусматривающих ответственность за нарушение требований экстраординарных административно-правовых режимов (ст. 20.5 и 20.27 КоАП РФ). Более того, из-за таких изменений состав административного правонарушения, предусмотренный ч. 1 ст. 20.27 фактически стал выступать привилегированным, а не квалифицированным составом по отношению к правонарушению, предусмотренному ч. 4 ст. 19.3 КоАП РФ.

Между тем множество дискуссионных вопросов связано не только с общими признаками административной ответственности, но и с их проекцией на административную ответственность в различных сферах.

Например, административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий также присущи общие характеристики административной ответственности в целом, поэтому остановимся более подробно на рассмотрении ее позитивного и ретроспективного аспектов [4].

По мнению Т.А. Карпенко «...позитивный аспект связан с исполнением обязанности по соблюдению предписаний соответствующих правовых норм. В данном контексте необходимо отметить значимость того, как норма права воспринимается в обществе. Например, статья 20.2 КоАП РФ предписывает административную ответственность за нарушение установленного порядка организации и проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования» [5].

Анализируя статистику, можно сделать вывод о том, что количество административных правонарушений, выявленных органами внутренних дел по ст. 20.2 КоАП РФ на территории Российской Феде-

рации в 2015 г. в сравнении с 2014 г. увеличилось на 26%, в 2016 г. по сравнению с 2015 г. — на 34%.

Указанные сведения демонстрируют, что в 2014—2016 гг. при организации и проведения мероприятий массового характера позитивный аспект административной ответственности (соблюдение норм права) получил меньшее проявление в сравнении с ретроспективным аспектом (применение мер административной ответственности). Объясняется данный феномен тем, что в 2012 г. и в 2014 г. статья 20.2 КоАП РФ претерпела существенные изменения, сопровождаемые увеличением количества административных наказаний и определением более высоких санкций по рассматриваемому составу административных правонарушений.

Следствием этого явилось уменьшение количества выявленных органами внутренних дел административных правонарушений по ст. 20.2 КоАП РФ в 2012 г. на 26% по сравнению с 2011 г.; в 2013 г. на 56% по сравнению с 2012 г.

Вместе с тем, в 2014 г. их количество возросло по сравнению с 2013 г. на 9% и в 2015—2016 гг. продолжало расти.

Данное обстоятельство подтверждает вывод о том, что позитивный аспект административной ответственности проявляется меньше, чем ретроспективный, что говорит о несовершенстве механизма регулирования общественных отношений. Возникает необходимость урегулирования позитивной и ретроспективной стороны административной ответственности с использованием способа ужесточения административных санкций. Однако, стоит учитывать негативность воздействия нерациональных запретов на позитивную административную ответственность по причине неопределенности пределов ужесточения административных санкций.

Ретроспективный аспект административной ответственности в рассматриваемой сфере выражен в правовой реакции государства на нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий.

Достаточно спорными выглядят санкции к ч. 4.1 и 4.2 ст. 20.8, предусматривающим административную ответственность за ношение оружия лицом, находящимся в состоянии опьянения, и за невыполнение лицом, осуществляющим ношение огнестрельного оружия, законного требования сотрудника



полицей о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения соответственно. Думается не совсем правильным разграничивать санкции за «согласие на освидетельствование» и «отказ от освидетельствования» по объему и видам наказаний в пользу последнего (позиция о том, что наказание в виде лишения специального права, предоставленного физическому лицу, более «жесткое», чем административный штраф, по нашему мнению является необоснованным).

Не отвечающей требованиям юридической техники представляется и конструкция нормы, предусмотренная ст. 20.22 КоАП РФ. С точки зрения диспозиции нормы объективная сторона состава указанного правонарушения выполняется несовершеннолетним, не достигшим шестнадцатилетнего возраста, в то время, как санкция этой нормы в качестве субъекта правонарушения определяет родителей или иных законных представителей несовершеннолетних. На наш взгляд, диспозицию нормы, предусмотренной ст. 20.22 следует изложить аналогично другим нормам, в которых в качестве специального субъекта выступают родители (законные представители). Мы предлагаем следующую редакцию этой статьи: «Допущение родителями или иными представителями нахождения в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до шестнадцати лет, либо потребления (распития) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, либо потребления ими наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ ...». Подобным образом следует изложить и название статьи.

В дополнительной законодательной регламентации нуждаются и процессуальные основания прекращения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.5 КоАП РФ. В частности, в ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ необходимо включить самостоятельное основание, исключающее административную ответственность — прекращение или отмена действия режима чрезвычайного положения. Такое положение не «утяжелит» статью, а вместе с этим внесет ясность, а также выступит в качестве дополнительной процессуальной гарантии защиты прав граждан при привлечении их к административной ответственности за нарушение требований режима чрезвычайного положения.

В целях унификации процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.1 КоАП РФ, представляется необходимым законодательно определить обязательное рассмотрение дела о мелком хулиганстве судом в случае, если оно сопряжено с умышленным повреждением или уничтожением чужого имущества, как это установлено для выступающего применительно к данной ситуации в качестве общего состава правонарушения, охватываемого ст. 7.17 КоАП РФ.

Представленные дефекты правового регулирования вызывают к необходимости качественного критического осмысления проектов федеральных законов о внесении изменений в КоАП РФ, а также принятию указанных поправок в систематизированном, укрупненном виде в соответствии с другими главами кодекса и нормами, регулирующими производство по делам об административных правонарушениях.

Литература

1. *Алексеев С.Н.* Об исполнимости законодательства об административных правонарушениях // *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России.* 2015. № 2 (30). С. 46—49.
2. *Макарейко Н.В.* Пути повышения качества законодательства об административных правонарушениях // *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России.* 2013. № 22. С. 197—200.
3. *Субботин А.М.* Актуальные проблемы административно-деликтного законодательства // *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России.* 2014. № 4 (28). С. 183—186.
4. *Карпенко Т.А.* Административная ответственность за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Омск, 2015. 30 с.
5. *Карпенко Т.А.* Административная ответственность за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий. // *Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук.* Хабаровск: Дальневосточный юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2015. 197 с.



УДК 342.9
ББК 67.401

ОБЪЕКТИВНОСТЬ КАК ПРИНЦИП 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, административный процесс

Рецензент: кандидат юридических наук Т.А. Ляхмина

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Объективная оценка личного состава органов внутренних дел является непростой и актуальной управленческой задачей. В представленной статье рассматривается вопрос о реализации принципа объективности в ходе процедуры аттестации сотрудников органов внутренних дел.

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

Abstract. Objective assessment of the personnel of internal affairs agencies is not an easy task, and relevant management. In the present article deals with the question of the implementation of the principle of objectivity in the internal affairs personnel certification bodies procedures.

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

Процедура аттестации сотрудников органов внутренних дел в настоящее время регулируются Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 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») и Приказом МВД России от 14 марта 2012 года № 170 «О порядке проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» (далее — Приказ № 170). Как известно, в ходе аттестации определяется соответствие сотрудника органов внутренних дел замещаемой должности. На основании рекомендаций аттестационной комиссии может быть приня-

то решение, которое окажет существенное влияние на дальнейшую профессиональную карьеру сотрудника органов внутренних дел (далее — сотрудника). Таким образом, необходимо добиться максимально объективного решения, то есть основанного на независимых данных, измерениях и не связанного с мнением и суждениями отдельных лиц.

Проблема объективной оценки личного состава органов внутренних дел является важной и сложной управленческой задачей. На каждом этапе аттестационной процедуры должны быть предусмотрены механизмы, позволяющие исключить субъективность в оценивании профессиональных и личностных качеств аттестуемого.



Процедура аттестации представляет собой последовательную совокупность этапов, среди которых условно можно выделить основные (организационный, подготовительный, непосредственно проведение аттестации, оформление результатов, принятие решения по аттестации) и дополнительный (обжалование рекомендаций аттестационной комиссии) [1]. Представляется необходимым проанализировать, каким образом принцип объективности реализуется в процессе организационного, подготовительного этапов и этапа проведения аттестации.

При проведении организационных мероприятий, происходит формирование аттестационных комиссий. Объективность в данном случае обеспечивается нормативным закреплением «подведомственности», в соответствии с которой все субъекты аттестации распределены в соответствии с системой и структурой Министерства внутренних дел Российской Федерации. Кроме того, принцип объективности реализуется нормативным закреплением принятия решения по аттестации коллегиально. В соответствии с п. 9 Приказа № 170, в состав аттестационной комиссии входят: председатель, заместитель председателя, иные члены аттестационной комиссии и секретарь, назначаемый из числа членов аттестационной комиссии. При этом все члены аттестационной комиссии при принятии решений обладают равными правами. В состав аттестационной комиссии в обязательном порядке включаются сотрудники кадрового и правового (юридического) подразделений. В состав Центральной аттестационной комиссии МВД России и аттестационных комиссий территориальных органов МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях. Указанным документам также определено, что в обязательном порядке в состав ЦАК МВД России и аттестационных комиссий территориальных органов МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях включаются сотрудники подразделения собственной безопасности. На этом перечень лиц, участие которых в составе аттестационных комиссий является обязательным, исчерпывается. Вместе с тем, на государственной гражданской службе, на основании ч. 10 ст. 48 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной

гражданской службе Российской Федерации» и ст. 8 Указа Президента Российской Федерации от 01 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации», в состав аттестационных комиссий в обязательном порядке должны включаться независимые эксперты из числа представителей научных и образовательных учреждений и иных организаций. Численность указанных лиц должна составлять как минимум четверть от общего числа членов комиссии.

В законодательстве, регламентирующим аттестацию в органах внутренних дел, участие независимых экспертов не является обязательным. В п. 13 Приказа № 170 указано, что к работе аттестационной комиссии могут привлекаться члены общественных организаций ветеранов органов внутренних дел и внутренних войск, а также представители образовательных и научных организаций — специалисты по вопросам деятельности органов внутренних дел, но только *в случае необходимости* и по решению перечисленных в п. 13 уполномоченных лиц. Остается не ясным, что это за случаи и на каком основании принимается решение об участии или не участии независимого эксперта. Решение данного вопроса позволит использовать в перспективе, среди прочих методов аттестации, метод экспертной оценки.

В рамках следующего этапа — подготовка к проведению аттестации — непосредственный руководитель аттестуемого подготавливает мотивированный отзыв о выполнении сотрудником своих служебных обязанностей и предложения аттестационной комиссии. При подготовке мотивированного отзыва учитываются результаты профессиональной деятельности, изучения личных и деловых качеств аттестуемого сотрудника и сведения, представленные подразделениями, перечисленными в пункте 22.1 Приказа № 170. Не случайно, отзыв о выполнении сотрудников служебных обязанностей называется мотивированным отзывом. Информация, отражаемая в нем, должна быть точной и подтверждаемой не только субъективной оценкой непосредственного руководителя или иных лиц, но и соответствующими документами.

Для наглядности, мы представили виды информации, отражаемой в мотивированном отзыве, и



Таблица

	Виды информации, отражаемой в мотивированном отзыве	Источник получения информации
1	Общая информация (специальное звание; ФИО аттестуемого; его личный номер; число, месяц, год рождения; замещаемая должность; дата и номер приказа о назначении на должность; сведения об образовании; основание аттестации)	
2	Уровень профессиональной служебной и физической подготовки сотрудника	Подразделение профессиональной подготовки (лицо, на которое в установленном порядке возложены обязанности по организации и проведению занятий по профессиональной служебной и физической подготовке)
3	Отношение сотрудника к выполнению служебных обязанностей	
4	Достиженные результаты в служебной деятельности	Подразделения центрального аппарата МВД России на основании запроса Департамента государственной службы и кадров МВД России только в случае проведения аттестации руководителя (начальника) Главного управления МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу, территориального органа МВД России на региональном уровне.
5	Степень соответствия профессиональных знаний и навыков сотрудника квалификационным требованиям, предъявляемым к замещаемой им должности, а также характеристика личных и деловых качеств сотрудника	
6	Сведения о соблюдении сотрудником служебной дисциплины, о применении к нему мер поощрения и наложении на него дисциплинарных взысканий за аттестуемый период	Подразделения по профилактике коррупционных и иных правонарушений (инспекцией по личному составу, лицом, ответственным за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо воспитательную работу)

источники получения данной информации в виде таблицы.

Как видно из представленной выше таблицы, лишь по трем видам информации непосредственный руководитель получает данные извне. Причем по п. 4 информация предоставляется только в случае проведения аттестации руководителя (начальника) Главного управления МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу, территориального органа МВД России на региональном уровне.

По большинству позиций мотивированного отзыва непосредственному руководителю необходимо искать информацию самостоятельно. Помимо поиска достоверной общей информации, непосредственный руководитель должен анализировать степень соответствия профессиональных знаний и навыков сотрудника квалификационным требованиям, предъявляемым к замещаемой им должности, формулировать личные и деловые качества сотрудника и его отношение к выполнению служебных обязанностей. На наш взгляд, указанное обстоятельство существенно подрывает принцип объективности в оценке сотрудника. Представляется, что по п. 1 приведенной выше таблицы непосредственный руководитель аттестуемого должен получать инфор-

мацию от кадровых подразделений в письменном виде в соответствии со сроками, предъявляемыми к другим подразделениям (в соответствии с п. 22.2.2 Приказа № 170, сведения соответствующими подразделениями не позднее, чем за 30 дней до даты проведения аттестации-в случае плановой аттестации, и не позднее, чем за 5 рабочих дней — в случае внеочередной аттестации). Это позволит исключить неточности или недостоверное отображение данных. Данные о личных и деловых качествах сотрудника, его отношении к выполнению служебных обязанностей можно получать, в том числе, от подразделений психологической работы. Степень соответствия профессиональных знаний и навыков сотрудника квалификационным требованиям к должности должны, на наш взгляд, анализироваться подразделениями, в полномочия которых входит юридическая (правовая) оценка законности замещения той или иной должности (по уровню образования, стажу службы, состоянию здоровья и т.д.). К обязанностям подразделений, проводящих аналитическую работу по поступившим отчетам о результатах служебной деятельности, данным рейтингов, тестирований и прочих источниках отражения показателей по основным направлениям



деятельности органа внутренних дел, необходимо отнести предоставление информации по каждому аттестуемому сотруднику за необходимый отрезок времени.

Подводя итог сказанному, видится целесообразным расширение перечня ответственных за предоставление полной и достоверной информации, на основании которой непосредственный руководитель сотрудника будет составлять мотивированный отзыв о своем подчиненном. Это позволит не только повысить объективность отображаемых в указанном документе данных, но и обеспечить их документальное подтверждение.

На следующем этапе — проведение аттестации — происходит личная встреча членов аттестационной комиссии с аттестуемым, так как по общему правилу аттестация проводится в присутствии последнего. В соответствии с законодательством, аттестационная комиссия рассматривает представленные документы и заслушивает аттестуемого сотрудника. Данная формулировка демонстрирует, что на современном этапе правового регулирования процедуры аттестации существует два метода ее проведения: изучение анкетных данных и собеседование. Представляется, что данный подход в определении соответствия сотрудника занимаемой должности нуждается в существенной трансформации. Так, сосредоточение на анкетных данных не позволяет получить представление о реальной квалификации и потенциале того или иного сотрудника. Кроме того, аттестационная комиссия собирается, как правило, для проведения аттестации не одного, а нескольких (нередко нескольких десятков) сотрудников. В подобных условиях уделить достаточно времени на изучение анкетных данных каждого аттестуемого затруднительно.

В соответствии с Приказом № 170, члены аттестационной комиссии вправе задавать аттестуемому сотруднику, а также его непосредственному руководителю (начальнику) вопросы, связанные со служебной деятельностью аттестуемого. Необходимо отметить, что термин «служебная деятельность» объем, нормативно не определен и имеет сильно размытые границы. Действующее законодательство не предусматривает какую-либо методику проведения аттестации. Это обстоятельство порождает проведение аттестации по методу хаотично задаваемых вопросов, прямо или косвенно имеющих от-

ношение к статусу сотрудника органов внутренних дел в целом и занимаемой аттестуемым должности, в частности. Так, например, случаются просьбы процитировать определенную статью из Закона «О службе в ОВД» или Федерального закона от 07 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» (далее — Закон «О полиции»), назвать даты вступления в силу тех или иных нормативных правовых актов, вопросы о численности субъектов Российской Федерации и так далее. При этом, нормативно не определен регламент времени, отводимого на одного аттестуемого. Нормативно закрепленных критериев оценки ответов аттестуемого также не существует [2]. В итоге, процедура аттестации превращается в формальную встречу, в ходе которой можно оценить преимущественно внешний вид и речь сотрудника.

На наш взгляд, процедура аттестации нуждается в разработке интегральных методов оценки соответствия занимаемой должности. Это позволит уйти от субъективизма и качественно оценить сотрудника по трем ключевым направлениям: деятельность, квалификация, личностные характеристики. Аттестационные тесты, метод экспертной оценки со стороны независимых экспертов, метод оценки личностного профиля, метод оценки поведенческого плана (BARS), метод оценки на основе анализа результатов одного из сегментов деятельности, метод оценки на основе анализа служебных обязанностей [3]. Эти и другие методы, заслуживающие своего детального рассмотрения в рамках отдельного исследования, позволили бы с большей степенью объективности решить вопрос о соответствии сотрудника замещаемой должности в органах внутренних дел.

Литература

1. 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, 2015. 231 с.
2. Климкина Е.В. Правовое регулирование прав сотрудников органов внутренних дел в рамках процедуры аттестации // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 6. С. 98—101.
3. Абакумов И.В. Методы оценки эффективности деятельности госслужащих // Актуальные вопросы экономики и управления. 2014. Т. 9. № 7. С. 5—10.



УДК 342.9
ББК 67.401



ПРОБЛЕМЫ КЛАССИФИКАЦИИ ОТДЕЛЬНЫХ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕСЕЧЕНИЯ

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

Рецензент: кандидат юридических наук С.П. Стаценко

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Проведен анализ теоретических подходов к пониманию критериев для классификации мер административного пресечения с использованием историко-правового метода исследования.

Ключевые слова: административное право, наука, нормы, административное пресечение, административное принуждение.

Abstract. This article analyzes the theoretical approaches to understanding the criteria for the classification of measures of administrative punishment with the use of the historical-legal method.

Keywords: administrative law, science, regulations, administrative suppression, administrative enforcement.

Исторически проблема классификации мер административного принуждения в науке административного права разрешалась следующим образом.

Первой была представлена двухчленная классификация мер административного принуждения:

- 1) административные взыскания (наказания);
- 2) иные меры административного принуждения.

Эта точка зрения была выдвинута в конце 1940-х годов С.С. Студеникиным и Ц.А. Ямпольской. В основу данной классификации был положен формальный признак — наличие административных санкций. Кодекса РФ об административных правонарушениях в то время не было. Законодательство об административной ответственности представляло собой огромный, несистематизированный массив нормативных правовых актов: союзных, республиканских, местных, в том числе правительственных, ведомственных и т.д. Для того времени даже такая простая классификация явилась значительным шагом вперед.

Вторая, более развернутая классификация была предложена профессором М.И. Еропкиным в конце 1950-х годов. Она получила наибольшее распространение и считалась общепринятой до середины 1980-х годов. В ней говорится о существовании трех видов мер административного принуждения:

- 1) административно-предупредительных;
- 2) административного пресечения;
- 3) административного взыскания (наказания).

В конце 1980-х гг. проф. А.П. Корнев предложил на этот счет свою точку зрения, которая предусматривает:

- 1) меры административного предупреждения;
- 2) меры административного пресечения;
- 3) меры административно-процессуального обеспечения (меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях);
- 4) меры административного взыскания (наказания).

Ю.М. Козлов меры административного принуждения по целевому назначению подразделяет на следующие три группы:



- 1) административно-предупредительные меры;
- 2) административно-пресекательные меры;
- 3) меры административной ответственности.

Система мер пресечения чрезвычайно разнообразна. Вследствие этого многими авторами не раз проводилась попытка классификации и систематизации различных мер пресечения в родовые группы.

Д.Н. Бахрах, исходя из цели и образа воздействия, различает общие, специальные и процессуальные меры пресечения [1]. К общим мерам относятся: превентивное задержание, принудительное лечение, административный надзор за лицами, прибывшими из мест лишения свободы, предписание (предостережение), запрещение эксплуатации, приостановление работ и др. Некоторые из них применяются только к гражданам, другие только к коллективным субъектам, а третьи — и к тем, и к другим.

Специальные меры пресечения применяются только к гражданам, они нарушают их физическую неприкосновенность для того, чтобы быстро прекратить противоправное поведение. В их числе средства простого физического воздействия (приемы боевой борьбы, использование служебных собак); воздействие с помощью технических средств (дубинок, наручников и т.д.); использование огнестрельного оружия, боевой техники [2].

К процессуальным мерам относятся: доставление, задержание, привод, личный досмотр вещей, изъятие вещей и документов, отстранение от управления транспортными средствами, его задержание, замена исправительных работ арестом.

Недостаток данной классификации, по нашему мнению, заключается в том, что Д.Н. Бахрах при делении на виды административно-правового принуждения отрицает такие его виды, как меры предупреждения (административно-предупредительные меры), а также меры административно-процессуального обеспечения. В силу этого данные меры автоматически вливаются в меры административного пресечения, хотя многие авторы считают, что данные виды административно-правового принуждения должны обособляться в самостоятельные группы [3].

Исходя из способов и средств, Крамник разделяет меры пресечения на три вида:

1) меры, выражающиеся в принудительных действиях;

2) меры, применяемые с использованием средств;

3) вынесение специальных правовых актов (предписаний).

К первому виду он относит преобладающая часть мер пресечения:

1) требование прекратить совершение противоправного деяния;

2) задержание;

3) помещение в медицинский вытрезвитель;

4) досмотр;

5) осмотр;

6) входение в жилые и нежилые помещения и другие места;

7) изъятие предметов;

8) отстранения от управления транспортным средством;

9) отстранение от работы;

10) обследование;

11) воспрепятствование проезда через государственную границу;

12) опечатывание;

13) прекращение групповых беспорядков;

14) выдворение.

Ко второму виду относятся так называемые специальные, особые меры пресечения. Они применяются с использованием специальных средств, физической силы, огнестрельного оружия. По этой причине их можно разделить на три подвида [4].

1) использование специальных средств;

2) применение физической силы;

3) применение огнестрельного оружия.

Мерами пресечения третьего вида являются:

1) остановка транспортных средств;

2) остановка работы предприятий;

3) остановка строительства;

4) приостановление:

а) действия договора;

б) действия лицензии;

в) финансирование строительства;

г) операций по расчетам;

д) нарушения противопожарных правил;

ж) производства;

з) отгрузки продуктов;



- 5) закрытие предприятия;
- 6) ограничение.

Меры административного пресечения можно подразделить на группы [5].

Л.Л. Попов и Ю.М. Козлов выделяют такие группы:

- меры, применяемые непосредственно к личности правонарушителя (требование прекратить противоправное поведение, непосредственное физическое воздействие, административное задержание и доставление в полицию и др.) [6];

- меры имущественного характера (изъятие имущества, огнестрельного охотничьего оружия, снос самовольно возведенных строений и др.);

- меры технического характера (запрещение эксплуатации неисправного транспорта, приостановление работы предприятий из-за нарушения правил техники безопасности, правил пожарной безопасности, запрещение или ограничение ремонтно-строительных работ на улицах и дорогах, если не соблюдаются требования по обеспечению общественной безопасности и др.) [7];

- меры финансового характера (прекращение кредитования, сокращение бюджетного финансирования, отзыв лицензии на право осуществлять финансовые операции, изъятие (взимание) в доход бюджета сумм, полученных предприятиями, учреждениями и организациями в результате нарушения финансовой дисциплины, законодательства о ценах, реализации нестандартной продукции и др.) [8];

- меры медико-санитарного характера (отстранение от работы инфекционных больных, запрещение эксплуатации предприятий торговли или общественного питания из-за их антисанитарного состояния и др.) [9];

- меры, связанные с осуществлением лицензионно-разрешительной системы (отказ в выдаче лицензии на подлежащий лицензированию вид деятельности, приостановление или аннулирование лицензии и др.) [10];

- меры специального и исключительного назначения (применение огнестрельного оружия, химических слезоточивых веществ, водометов, резиновых палок, наручников и др.) [11].

А.П. Корнев предложил более лаконичную классификацию мер административного пресече-

ния. Исходя из целей, характера и объекта воздействия он выделяют следующие меры пресечения:

- меры применяемые непосредственно к личности правонарушителя;
- меры имущественного характера;
- меры технического характера;
- меры санитарно-эпидемиологического характера;
- меры финансово-кредитного характера [12].

Выводы:

Классификация мер административного пресечения, применяемых различными государственными органами, а в некоторых случаях и негосударственными формированиями, позволила глубже и всесторонне уяснить их феномен и содержание. Получение и использование новой информации о качественных характеристиках мер административного пресечения в теоретическом плане сделало возможным поставить и реализовать задачу научного обоснования места и роли данных мер в общем институте административного принуждения. Нормы, регулирующие иные виды мер административного пресечения, «рассыпаны» по многочисленным федеральным законам и подзаконным актам. Это приводит к неоправданному тиражированию норм, определяющих основания и порядок применения одних и тех же правовых средств, нормативному разночтению однотипных вопросов, отсутствию единообразия в определении основных понятий. В связи с этим представляется целесообразным:

- разработать и принять Федеральный закон «О мерах административного пресечения», в котором закрепить основные понятия, систему и виды мер административного пресечения, принципы и порядок их применения.

Литература

1. Бахрах Д.Н. Административное право. М., 2014. С. 194.
2. Основы профессиональной деятельности. Жевлакович С.С., Химичева О.В., Кардашевский В.В., Потапенкова И.В., Климкина Е.В., Кушнарченко И.А., Ковшевацкий В.И., Щеглов А.В., Уваров Н.В., Шестопалова Е.В., Шаров Д.В., Езовский А.Н., Сысоев А.А., Хромов В.А., Питомцев М.Н., Разницын В.А., Ермолов П.С., Соиников С.А., Дми-



тренко А.П., Кисин В.Р. и др. учебное пособие / М., 2016.

3. Государственная служба в органах внутренних дел. Бочаров С.Н., Брунер Р.А., Василенко Г.Н., Жалсанов Б.Ц., Зырянов С.М., Климкина Е.В., Ковшевацкий В.И., Малахова Н.В., Ольшевская А.В., Покозий В.В., Сакулина Л.Л., Сойников С.А., Хадисов Г.Х. Курс лекций / под редакцией канд. юрид. наук, проф. С.Н. Бочарова Рецензенты: А.Д. Ульянов; А.Е. Кузнецов; А.А. Фатьянов. М., 2015.

4. Макарейко Н.В. Административное право Конспект лекций / Н.В. Макарейко. М.: Юрайт, 2014. С. 90.

5. Попов Л.Л. и Козлов Ю.М. Административное право. М., 2014. С. 123.

6. Шубина Е.В., Ковшевацкий В.И. К вопросу об основах системы профилактики преступлений и административных правонарушений в Российской Федерации. // Вестник экономической безопасности. 2016. № 3. С. 153—156.

7. Зубач А.В., Кисин В.Р., Ковшевацкий В.И. Кафедра административного права московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя: история и современность // Вестник экономической безопасности. 2016. № 3. С. 8—12.

8. Административное право Российской Федерации. Бочаров С.Н., Брунер Р.А., Зырянов С.М.,

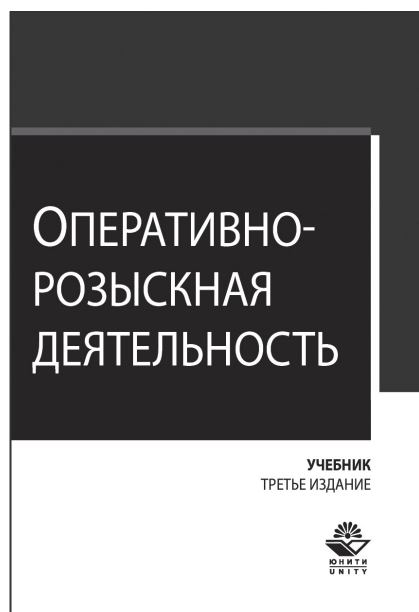
Кивич Ю.В., Климкина Е.В., Ковшевацкий В.И., Малахова Н.В., Ольшевская А.В., Покозий В.В., Попович О.М., Сакулина Л.Л., Сизов И.Ю., Сойников С.А., Суцинская С.И., Хадисов Г.Х., Шурунова Д.Н. Курс лекций / Под редакцией кандидата юридических наук, профессора С.Н. Бочарова. Рецензенты: Ю.И. Попугаев; А.В. Зубач. М., 2015.

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

10. Административно-правовое регулирование оказания принудительной помощи гражданам. Ковшевацкий В.И. автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Московский университет МВД Российской Федерации. М., 2014.

11. Ковшевацкий В.И. Административно-процессуальные проблемы оказания принудительной помощи гражданам, страдающим инфекционными заболеваниями. // Вестник Московской гуманитарно-технической академии. 2014. № 1. С. 132—138.

12. Ковшевацкий В.И. Особенности применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия сотрудниками полиции при оказании принудительной помощи гражданам. // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 1. С. 138—142.



Оперативно-розыскная деятельность: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / [И.А. Климов и др.]; под ред. И.А. Климова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 431 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 342.9
ББК 67.401

ОТДЕЛЬНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕСЕЧЕНИЯ



ВЛАДИСЛАВ ИГОРЕВИЧ КОВШЕВАЦКИЙ,
преподаватель кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук

E-mail: kovshevatsky@yandex.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 **А.В. Константинов**

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Проведен анализ мнений ученых-административистов, а также правоприменительной деятельности в сфере реализации норм права, регламентирующих порядок применения сотрудниками полиции мер административного пресечения

Ключевые слова: административное право, административный процесс, нормы, административное пресечение, полиция, принуждение.

Abstract. This article analyzes opinions of scientists and administratively, as well as enforcement activities in the sphere of implementation of the law governing the use by police of administrative punishment

Keywords: administrative law, administrative process, regulations, administrative suppression, police coercion.

Исследователи применения специальных мер административного пресечения не приходят к единому мнению по поводу условий применения специальных мер административного пресечения.

Ю.П. Соловей считает, что условием применения специальных мер административного пресечения является то обстоятельство, когда неповиновение со стороны задерживаемого переросло в сопротивление [1].

И.В. Шатохин полагает, что условием применения сотрудниками полиции специальных мер административного пресечения является наличие угрозы посягательства на лицо или на себя, которое сопряжено с насилием, опасным для жизни или здоровья [2]. Нам представляется, что это основание для применения специальных мер административного пресечения, а не условия применения специальных мер административного пресечения.

А.И. Дурнев считает, что условиями применения сотрудниками полиции специальных мер административного пресечения являются законодательно установленные требования о том, что обязательно необходимо известить о случившемся инциденте контрольно — надзорные органы и известить указанных в законе «заинтересованных» лиц [3].

В Законе о полиции не указаны условия применения специальных мер административного пресечения. Условия применения специальных мер административного пресечения даются в других законах, не имеющих отношения к полиции. В частности, в ч. 1 ст. 15 Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (в редакции от 3 июля 2016 г.) [4] сказано, что условием применения судебным приставом специальных мер административного пресечения является то обстоятельство, при котором иные меры не



обеспечили исполнения возложенных на судебных приставов обязанностей.

В Законе Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 (в редакции от 3 июля 2016 г.) [5] есть специальная статья 16, которая посвящена условиям применения специальных средств и огнестрельного оружия частными охранниками. Такими условиями являются:

- не более одной единицы оружия и специальных средств на двух частных охранников;
- обязанность частного охранника перед применением предупреждать о применении оружия или специальных средств, которая может быть исключения, если есть вероятность того, что промедление в применении специальных средств или огнестрельного оружия угрожает его жизни или может привести к иным тяжким последствиям;
- обязанность частного охранника стремиться минимизировать риск;
- обязанность частного охранника оказать первую помощь лицам, которые ранены им же, а также уведомить полицию и врачей;
- обязанность частного охранника прокурора о том, что в результате применения оружия или специальных средств умер или ранен человек;
- обязанность частного охранника проходить периодические проверки на пригодность [7].

Представляется, что здесь описаны порядок использования, а не условия применения оружия и специальных средств.

Мы согласны с мнением законодателя при регулировании действий судебных приставов. Условием применения специальных мер административного пресечения должно быть то обстоятельство, при котором иные меры не обеспечили исполнения возложенных на полицию обязанностей [8]. В свете сказанного предлагаем дополнить ч. 1 ст. 18 Закона о полиции дополнить словами «если иные меры не обеспечили исполнения возложенных на них обязанностей».

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) [9].

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 отношении 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; в) предоставил нарушителю возможность и время для выполнения своих законных требований [10].

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 [11].

Так, Ртищевский районный суд Саратовской области, рассматривая уголовное дело в отношении А.Н.М. признал абсолютно правомерным применение без предупреждения прием борьбы.

Обстоятельства дела: Старший инспектор ДПС ГИБДД МО МВД России «Ртищевский» Саратовской области капитан полиции ХХХ и водитель ранее остановленного автомобиля ZZZ, в отношении которого были достаточные данные полагать об управлении им транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения, подошли к патрульному автомобилю для прохождения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и составления протокола об отстранения от управления транспортным средством.

В это время на автомобиле подъехал, выйдя из него, к ним подошел брат последнего — А.Н.М., находящийся в состоянии алкогольного опьянения и стал высказывать ХХХ претензии, требовать, чтобы его брата отпустили, при этом размахивал руками, выражался нецензурной бранью, схватил ХХХ



за форменную одежду, в связи с чем в действиях А.Н.М. усматривались признаки административно-го правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.1 КоАП РФ (мелкое хулиганство).

Старший инспектор ДПС ГИБДД МО МВД России «Ртищевский» Саратовской области капитан полиции ХХХ, пресекая вышеуказанное административное правонарушение потребовал от А.Н.М. прекратить свое противоправное поведение, однако последний, игнорируя законные требования капитана полиции ХХХ, попытался его повалить на проезжую часть улицы, однако ХХХ удалось остановить А.Н.М., произведя в отношении последнего соответствии с п. 2 ст. 19 Закона о полиции, согласно которого сотрудник полиции имеет право не предупреждать о своем намерении применить физическую силу, если промедление в их применении создает непосредственную угрозу жизни и здоровью сотрудника полиции, прием борьбы — загиб руки за спину, в результате чего они оба упали на проезжую часть улицы. После этого в отношении А.Н.М. было применено спецсредство — наручники и в 00 часов 43 минуты он был доставлен в МО МВД России «Ртищевский» Саратовской области.

В судебном заседании подсудимый А.Н.М. вину свою в инкриминируемых ему деяниях признал полностью [6].

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, кото-

рые 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» 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.

Обратим 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 суток уведомляют прокурора о происшедшем. Они также в возможно короткий срок, но суток, 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 фотоили 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 [12].

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 Закона, исключив из нее в качестве обязательного условия информирования о факте применения физической силы наступление последствий в виде «причинения вреда здоровью гражданина или причинения мате-

риального 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 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 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 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). 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.

Литература

1. Соловей Ю.П. Правовое регулирование применения сотрудниками полиции физической силы / Ю.П. Соловей // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 2—9.

2. Шатохин И.В. Актуальные вопросы правовых основ применения огнестрельного оружия сотрудником полиции / И.В. Шатохин, В.В. Белевцев // Актуальные вопросы совершенствования специальной подготовки курсантов и слушателей образовательных учреждений системы МВД России: материалы Всерос. науч.-практ. конф., 24 апр. 2014 г. / ред. кол.: Д.В. Карабаш, А.А. Таганова, С.Л. Лазицкий, С.А. Павлова, А.В. Кужильная. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2014. С. 266—270.

3. Дурнев А.И. Особенности правового регулирования. Условия и пределы применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия, специальных средств и физической силы / А.И. Дурнев // Наука и практика. 2014. № 4 (61). С. 128—131.

4. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (в редакции от 3 июля 2016 г.) «О судебных приставах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 30. Ст. 3590.

5. Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 (в редакции от 3 июля 2016 г.) «О част-

ной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 30 апреля.

6. Приговор Ртищевского районного суда Саратовской области от 15 февраля 2012 г. [Электронный ресурс] // <https://rospravosudie.com/court-rtishhevskij-rajonnyj-sud-saratovskaya-oblast-s/act-101943292/> (дата обращения — 02.11.2016).

7. Основы профессиональной деятельности. Жевлакович С.С., Химичева О.В., Кардашевский В.В., Потапенкова И.В., Климкина Е.В., Кушнарченко И.А., Ковшевацкий В.И., Щеглов А.В., Уваров Н.В., Шестопалова Е.В., Шаров Д.В., Езовский А.Н., Сысоев А.А., Хромов В.А., Питомцев М.Н., Разницын В.А., Ермолов П.С., Сойников С.А., Дмитренко А.П., Кисин В.Р. и др. учебное пособие / М., 2016.

8. Государственная служба в органах внутренних дел. Бочаров С.Н., Брунер Р.А., Василенко Г.Н., Жалсанов Б.Ц., Зырянов С.М., Климкина Е.В., Ковшевацкий В.И., Малахова Н.В., Ольшевская А.В., Покозий В.В., Сакулина Л.Л., Сойников С.А., Хадисов Г.Х. Курс лекций / под редакцией канд. юрид. наук, проф. С.Н. Бочарова Рецензенты: А.Д. Ульянов; А.Е. Кузнецов; А.А. Фатьянов. М., 2015.

9. Административное право Российской Федерации. Бочаров С.Н., Брунер Р.А., Зырянов С.М., Кивич Ю.В., Климкина Е.В., Ковшевацкий В.И., Малахова Н.В., Ольшевская А.В., Покозий В.В., Попович О.М., Сакулина Л.Л., Сизов И.Ю., Сойников С.А., Сущинская С.И., Хадисов Г.Х., Шурухнова Д.Н. Курс лекций / Под редакцией кандидата юридических наук, профессора С.Н. Бочарова. Рецензенты: Ю.И. Попугаев; А.В. Зубач. М., 2015.

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

11. Административно-правовое регулирование оказания принудительной помощи гражданам. Ковшевацкий В.И. автореф. дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Московский университет МВД Российской Федерации. М., 2014.

12. Ковшевацкий В.И. Особенности применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия сотрудниками полиции при оказании принудительной помощи гражданам. // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 1. С. 138—142.



УДК 342.9
ББК 67.401



СТРУКТУРНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

ЛЕОНИД ДМИТРИЕВИЧ КУЗНЕЦОВ,

профессор кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

E-mail: leonkuzn@mail.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право;

административный процесс

Рецензенты: кандидат юридических наук, доцент Д.Н. Шурухнова;

кандидат юридических наук, доцент Е.О. Бондарь

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Статья посвящена анализу налоговой системы России, выявлению ее структурных элементов. В связи с тем, что до настоящего времени не был в полной мере определен перечень основных элементов налоговой системы России, также не была научно обоснована ее организационная структура. Автор статьи предлагает свое видение недостающих определений, состоящих из 19 выявленных им элементов налоговой системы. Названные элементы являются ориентиром при формировании налоговой политики, системы налогов и сборов, установлении специальных налоговых режимов, то есть порядка налогообложения.

Целью статьи является научное обоснование организационной структуры налоговой системы России. Это позволит сделать вывод о том, что налоговая система имеет оптимальное количество элементов в своем составе, при которых может обеспечить необходимую собираемость налогов.

Кроме того, выявление элементов налоговой системы России позволит провести сравнительный анализ налоговых систем России и зарубежных стран, с учетом их особенностей. Выработать концептуальные положения налоговой системы России и предложения по ее совершенствованию.

Ключевые слова: налоговая нагрузка, налоговая политика, налоговые отношения, система налогов и сборов, элементы налогообложения, налоговые вычеты, налоговый контроль, налоговая декларация, налоговые споры, информационное обеспечение налогообложения.

Abstract. This article analyzes the tax system in Russia, to identify its structural elements. Due to the fact that to date have not been fully identified list of the main elements of the tax system in Russia, has also not been scientifically proved its organizational structure. The author offers his vision of the missing definitions, consisting of 19 identified elements of the tax system. The named elements provide guidance in the formation of tax policy, the system of taxes and fees, establishment of special tax regimes, i.e. of the order of taxation.

The purpose of this article is the scientific study of organizational structure of tax system of Russia. This will allow us to conclude that the tax system has an optimal number of elements in its composition, which can provide the necessary tax collection.

In addition, identifying the elements of the tax system of Russia will allow to conduct a comparative analysis of tax systems of Russia and foreign countries, taking into account their peculiarities. To develop conceptual provisions of the Russian tax system and suggestions for its improvement.

Keywords: tax burden, tax policy, tax relations, tax system, elements of taxation, tax deductions, tax control, tax Declaration, tax disputes, information provision taxation.



Из древнегреческой философии известны понятия целого и части. Основная трудность состоит в разрешении противоречий, возникающих при определении подходов к исследованию целого. Величайший мыслитель Франции Рене Декарт, в своей работе «Рассуждение о методе, чтобы верно направлять свой разум и отыскать истину в науках» [14] рекомендовал начинать исследование любого предмета с разделения его на столько частей, сколько это необходимо для решения познавательной задачи. Часть и целое, это две философские категории, выражающие сложное строение любой вещи, которая состоит из более простых вещей, связанных между собой в некоторую относительно неделимую совокупность. Предметы, образующие вещь (целое), составляют ее части. Связь, которая объединяет части, составляющие целое, сообщает предмету свойство целостности, т.е. наличие интегративных свойств и закономерностей, присущих целому, но не присущих составляющим целое частям в их разобщенности. Следовательно, целое есть единство частей, существующее благодаря их взаимосвязи, устойчивый характер которой выражается в структуре данного целого.

Если условно представить налоговую систему, как целое, состоящее из частей — элементов системы, то эти части, благодаря своей взаимосвязи, придают целостность системе. Однако, налоговая система России, как целое, в настоящее время относится к числу малоисследованных институтов, в связи с тем, что не исследовано количество ее частей — элементов. Комплексных теоретических исследований ее элементов еще не проводилось [6].

До сих пор не определены место и роль института налоговой системы России среди институтов налоговых систем зарубежных стран. Отсутствует глубокий анализ тенденций развития налоговых органов и других важных элементов системы. Об этом свидетельствуют часто вносимые изменения в налоговое законодательство России. Уже настало время для определения основных элементов налоговой системы России с целью научного обоснования ее организационной структуры. Пора расширить понятийный аппарат налоговой системы России, а также изложить правовые основы организации и деятельности налоговой системы России. Следует четко определить тенденции ее развития.

Одним из принципиально важных направлений совершенствования любой системы вообще, а налоговой системы России в частности, является ее содержательный анализ, который направлен на выявление сильных и слабых сторон системы во всех аспектах ее изучения: функциональном, элементном и организационном. При проведении такого анализа целесообразно использовать метод сравнения элементов налоговой системы России с ее аналогами для сопоставления отдельных системных характеристик и определения их соответствия целям и задачам анализируемых объектов.

При сравнительном правовом анализе налоговых систем для выработки обобщенных, концептуальных, методологических положений совершенствования (реформирования) налоговой системы России, в качестве ее аналогов будут выступать налоговые системы других государств. Путем сравнения налоговой системы России с зарубежными налоговыми системами, с учетом их особенностей, можно выявить наиболее эффективные способы построения налоговой системы, а в определенных случаях новые принципы и методы налогообложения.

Объектами сравнения могут быть элементы налоговых систем тех стран, где государственное устройство является близким к России по содержанию, то есть стран, несущих в себе нормативно зафиксированный или практически реализуемый (неформальный) достаточно сильный состав федерации [6].

Важным положением предлагаемого подхода к сравнительному анализу элементов налоговых систем федеративных государств является возможность применения в российской налоговой практике тех или иных элементов, методов, структурных решений. В обязательном порядке должны оцениваться особенности протекания социально-экономических процессов, а также цели и задачи (причем не только экономических, но и политических), которые стоят перед государством.

Автор данной статьи провел исследование налоговой системы России и выявил следующие ее основные элементы, также привел их краткую характеристику:

1. Налоговая нагрузка;
2. Принципы построения налоговой системы России;



3. Налоговая политика;
4. Законодательство и нормативные правовые акты о налогах и сборах;
5. Участники налоговых отношений;
6. Налоговые отношения;
7. Система налогов и сборов;
8. Элементы налогообложения;
9. Порядок уплаты налогов и сборов;
10. Методы взимания налогов и сборов;
11. Налоговые вычеты;
12. Способы обеспечения исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов;
13. Специальные налоговые режимы;
14. Налоговый контроль;
15. Налоговая декларация;
16. Ответственность за налоговые правонарушения;
17. Обжалование актов налоговых органов и действий или бездействия их должностных лиц;
18. Налоговые споры;
19. Информационное обеспечение налогообложения.

1. Характеристика элементов налоговой системы России

Налоговая нагрузка — это расчетный суммарный объем денежных средств, подлежащих уплате в виде налогов, сборов, пошлин, взносов в государственные внебюджетные фонды. Главным источником информации при определении уровня налоговой нагрузки служат данные налогового и бухгалтерского учета [18].

2. Принципы построения налоговой системы России

Налоговая система России основана на ключевых принципах, в соответствии с которыми и разрабатываются все нормативно-правовые акты в данной сфере. К принципам налоговой системы относятся:

Принцип определенности. Каждый налог должен быть установлен НК РФ и иметь все необходимые элементы: объект налогообложения, налоговая база, период и ставка, порядок исчисления налога и сроки его уплаты. Все неопределенности налогового законодательства толкуются в сторону плательщика.

Принцип справедливости. Предполагает всеобщность налогообложения. Каждое юридическое

или физическое лицо должно уплачивать налог, если оно признано плательщиком по нему. Налогоплательщик должен принимать участие в пополнении бюджета РФ и финансировании его расходов.

Принцип удобства. Каждый налогоплательщик должен знать о тех налогах и сборах, которые он обязан платить в определенные НК РФ сроки и порядке. Прежде всего, этот принцип направлен на исполнение плательщиком своих налоговых обязательств, а также предотвращение злоупотребления властью со стороны налоговых органов.

Принцип экономии. Государство должно стремиться к сокращению затрат при взимании налогов и сборов с плательщиков. **Принцип равенства.** Все налогоплательщики несут одинаковую налоговую нагрузку в соответствии с налоговым законодательством РФ независимо от положения и социального статуса [2].

3. Налоговая политика

Налоговая политика состоит в обеспечении финансовыми ресурсами функционирования самого государства, создании благоприятных условий для повышения эффективности национальной экономики и уровня жизни населения. Налоговая политика реализуется через налоговый механизм, который состоит совокупности способов и правил налоговых отношений, с помощью которых обеспечивается реализация целей налоговой политики [7].

4. Законодательство и нормативные правовые акты о налогах и сборах

Налоговое законодательство — это совокупность правовых норм, закрепленных в федеральных законах, законах субъекта РФ и актах органов местного самоуправления, которые устанавливают виды налогов в государстве, порядок их взимания и регулируют отношения, связанные с возникновением, изменением и прекращением налоговых обязательств [5].

5. Участники налоговых отношений

Участниками отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, являются: 1) организации и физические лица, признаваемые в соответствии с НК РФ налогоплательщиками или плательщиками сборов; 2) организации и физические лица, признаваемые в соответствии с НК РФ налоговыми агентами; 3) налоговые органы; 4) таможенные органы [2].



6. Налоговые отношения

Характеристика налоговых отношений определена статьей 2 НК РФ, в соответствии с которой регулируются властные отношения, складывающиеся в процессе установления, введения и взимания налогов и сборов, а также осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов и действий (бездействия) их должностных лиц, привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения [2].

7. Система налогов и сборов

Налоги и сборы, составляющие российскую систему налогообложения, классифицируются по различным признакам. В зависимости от уровня взимания: *К федеральным налогам и сборам относятся:* 1) налог на добавленную стоимость; 2) акцизы; 3) налог на доходы физических лиц; 4) налог на прибыль организаций; 5) налог на добычу полезных ископаемых; 6) водный налог; 7) сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов; 8) государственная пошлина. *К региональным налогам относятся:* 1) налог на имущество организаций; 2) налог на игорный бизнес; 3) транспортный налог. *К местным налогам относятся:* 1) земельный налог; 2) налог на имущество физических лиц [6].

8. Элементы налогообложения

Налог считается установленным лишь в том случае, когда определены налогоплательщики и элементы налогообложения, а именно: объект налогообложения; налоговая база; налоговый период; налоговая ставка; порядок исчисления налога; порядок и сроки уплаты налога. В необходимых случаях при установлении налога в акте законодательства о налогах и сборах могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком. Сроки уплаты налогов и сборов устанавливаются применительно к каждому налогу и сбору. Изменение срока уплаты налога и сбора осуществляется в форме отсрочки, рассрочки, инвестиционного налогового кредита [10].

9. Порядок уплаты налогов и сборов

В соответствии со статьей 58 НК РФ порядок уплаты налога устанавливается применительно к каждому налогу. Налогоплательщик обязан уплатить налог в течение одного месяца со дня получения налогового уведомления, если более продол-

жительный период времени для уплаты налога не указан в этом налоговом уведомлении [2].

10. Методы взимания налогов и сборов

В практике налогообложения используются три метода взимания налогов: метод начисления; метод удержания; кадастровый метод.

При методе начисления налогоплательщик должен представить в налоговые органы налоговую декларацию (расчеты по уплате налогов). На основе этого документа определяется сумма налогового платежа. Метод удержания предполагает уплату налога у источника получения дохода. При кадастровом методе сумма налогового платежа определяется на основе данных кадастра [2].

11. Налоговые вычеты

Доходы физических лиц, которые облагаются по ставке НДФЛ в размере 13%, можно уменьшить на так называемые вычеты: 1) стандартные налоговые вычеты; 2) социальные налоговые вычеты; 3) имущественные налоговые вычеты; 4) профессиональные налоговые вычеты [2].

12. Способы обеспечения исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов

Исполнение обязанности по уплате налогов может обеспечиваться следующими способами: залогом имущества, поручительством, пеней, приостановлением операций по счетам в банке, наложением ареста на имущество налогоплательщика и банковской гарантией [2].

13. Специальные налоговые режимы

Специальные налоговые режимы могут предусматривать особый порядок определения элементов налогообложения, а также освобождение от обязанности по уплате отдельных налогов и сборов.

К специальным налоговым режимам относятся: 1) система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог); 2) упрощенная система налогообложения; 3) система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности; 4) система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции. 5) патентная система налогообложения [2].

14. Налоговый контроль

Налоговым контролем признается деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением налогоплательщиками, налоговыми агентами



и плательщиками сборов, плательщиками страховых взносов законодательства о налогах и сборах в порядке, установленном НК РФ [2].

15. Налоговая декларация

Налоговая декларация представляет собой письменное заявление или заявление налогоплательщика, составленное в электронной форме и переданное по телекоммуникационным каналам связи с применением усиленной квалифицированной электронной подписи или через личный кабинет налогоплательщика, об объектах налогообложения, о полученных доходах и произведенных расходах, об источниках доходов, о налоговой базе, налоговых льготах, об исчисленной сумме налога и (или) о других данных, служащих основанием для исчисления и уплаты налога [2].

16. Ответственность за налоговые правонарушения

Налоговая ответственность — вид юридической ответственности, применяемой за нарушения в области налогообложения. Общие принципы применения налоговой ответственности закреплены в главе 15 НК РФ, а виды налоговых нарушений — в главах 16 и 18 НК РФ. Основанием для применения мер налоговой ответственности является решение руководителя налогового органа, для принятия и реализации которого в НК РФ есть установленные процедуры [2].

17. Обжалование актов налоговых органов и действий или бездействия их должностных лиц

Налогоплательщик или налоговый агент имеют право обжаловать акты налоговых органов ненормативного характера, действия или бездействие их должностных лиц, если, по мнению налогоплательщика или налогового агента, такие акты, действия или бездействие нарушают их права [11].

18. Налоговые споры

В основу налогового спора положены разногласия между налогоплательщиками с одной стороны, и государственными органами и их должностными лицами — с другой, возникающие по поводу правильности применения норм налогового права и разрешаемые компетентным государственным органом (судом). Законодательно установлены: порядок оспаривания нормативных правовых актов ФНС России в рамках гражданского судопроизводства (в

судах общей юрисдикции) и порядок оспаривания нормативных правовых актов ФНС России в рамках арбитражного судопроизводства (в арбитражных судах) [11].

19. Информационное обеспечение налогообложения

Представление налоговой и бухгалтерской отчетности в электронном виде повышает эффективность работы сотрудников налоговых органов и избавляет организации от дополнительных неудобств, имеет и другие положительные стороны, к примеру:

- значительно упрощается процедура подготовки и сдачи отчетности;
- декларации, поступающие от налогоплательщиков, не содержат арифметических ошибок и неточностей в оформлении обязательных реквизитов;
- при предоставлении налоговой отчетности по электронной почте, обновления форм отчетности налогоплательщикам передаются разработчиками программного обеспечения по каналам связи [16].

Таким образом, налоговая система — это основанная на определенных принципах налогового права **совокупность элементов** (подсистем), сложившихся в сфере налогообложения в связи с установлением, введением, взиманием налогов и сборов в Российской Федерации, перечислением их в соответствующий бюджет в целях финансового обеспечения деятельности государства и муниципальных образований [6].

Литература

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (с изм. от 25.03.2004) // «Российская газета», № 237, 25.12.1993.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации (части первая и вторая) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
4. *Бельский К.С.* Налоговая система: генезис, основные элементы, принципы // Государство и право. 2006. № 9.
5. *Красноперова О.А.* Налоговая система и налоговое законодательство — важнейшие элементы



налогового механизма // *Налоги (Журнал)*. 2012. № 3.

6. *Кузнецов Л.Д.* Правовое регулирование налоговой системы России: Монография. М.: Академия экономической безопасности МВД России, 2011 г. 236 с.

7. *Лантев И.И., Кузнецов Л.Д.* Налоговая политика и интересы общества // *Налоговый вестник* № 3. 1997.

8. *Кузнеченкова В.Е.* Налоговая система России и принципы ее построения. // *Финансовое право*. 2004. № 3. С. 28—30.

9. *Назаров В.Н.* О понятии «налоговая система» и его правовом содержании // *Финансовое право*. 2009. № 1.

10. *Парыгина И.А., Тедеев А.А.* Налоговое право России в схемах и таблицах с комментариями: Учебное пособие. М.: Изд-во Эксмо, 2005.

11. *Пепеляев С.Г.* О практике разрешения налоговых споров в арбитражных судах // *Налоговый вестник*. № 1. 2005.

12. *Переверзева Е.В.* Налоговая система и налоговое законодательство РФ: проблемы взаимо-

действия и развития // Волгоград: Издательство ВолГУ, 2002 (Библиотека юридической клиники. Вып. 2).

13. *Пилипенко А.А.* Экономико-правовые начала формирования налоговой системы // *Финансовое право* 2006. № 10.

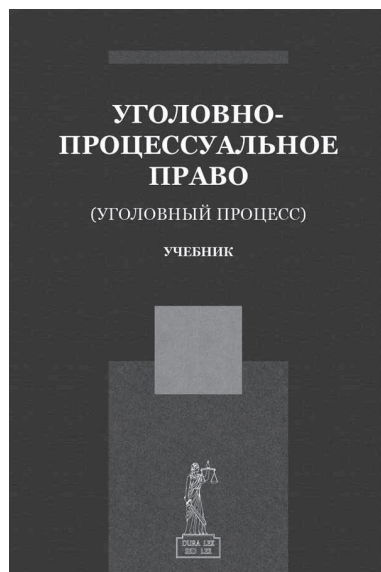
14. Рассуждение о методе... 1637. *Декарт Р.* Сочинения в 2 т. Т. 1. М.: Мысль, 1989. 654 с. (Филос. наследие; Т. 106). С. 250—296.

15. *Сажина М.А.* Формирование налоговой системы России в условиях становления рыночной экономики. // *Финансы и кредит*. 2004. № 8.

16. *Тимохова Н.А.* Информационные технологии в налогообложении: курс лекций для студентов заочной формы обучения / Пермь: АНО ВПО «Пермский институт экономики и финансов», 2011.

17. *Трунин С.Н.* Обоснование альтернативной концепции налоговой системы РФ // *Финансы и кредит*. 2004. № 9.

18. *Циндяйкина М.В., Макарова Л.М.* Оценка влияния налоговой нагрузки на деятельность промышленного предприятия // *Молодой ученый*. 2013. № 3. С. 288—298.



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

Учебник соответствует требованиям рабочих учебных программ по специальности 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 сотрудни-

честве, 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 342.9

ББК 67.401

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ ПРИ ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

ОЛЬГА ВЛАДИМИРОВНА КУРБАТОВА,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат экономических наук, доцент

E-mail: Statya2015@mail.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право;

административный процесс

Рецензент: кандидат юридических наук Л.Л. Сакулина



Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается характеристика административно-правового статуса общественных советов при органах внутренних дел, как коллективных субъектов общественного контроля за деятельностью полиции. Определены цели деятельности общественных советов, их задачи и полномочия.

Ключевые слова: общественный контроль, общественный совет, полиция, орган внутренних дел.

Abstract. This article is devoted to the administrative and legal status of public councils at law-enforcement bodies as the collective subjects of public control over police activities. The aims of activities of public councils, their tasks and powers.

Keywords: public control, public council, the police, the Interior.

Необходимым условием эффективного функционирования полиции являются партнерское взаимодействие с институтами гражданского общества, доверие граждан. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» закрепил основополагающие принципы полицейской деятельности — открытость и публичность, общественное доверие и поддержку граждан, взаимодействие и сотрудничество. Партнерские отношения немыслимы без объективной оценки качества работы полиции и контроля за нею со стороны общества¹.

Общественный контроль за деятельностью государственных органов, в том числе полиции, в настоящее время представляет собою зарождающийся институт в системе административного права.

Анализ научной литературы показал, что общественный контроль рассматривается и как общественный институт в форме гражданской самоорганизации для контроля за законностью и эффектив-

ностью реализации полномочий органами власти и недопущения произвола с их стороны в отношении граждан²; и как средство приобщения широких масс к проверке всех государственных дел и обучения их управлению³; и как организованное наблюдение, осуществляемое в установленной правовой форме невластными субъектами, посредством общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых полицейских актов и принимаемых решений с целью обеспечения общественной безопасности⁴; и как система негосударственных контролируемых субъектов⁵.

Субъектами общественного контроля за деятельностью полиции выступают граждане Российской Федерации, общественные объединения, Общественная палата Российской Федерации, общественные наблюдательные комиссии и общественные советы, образуемые при МВД России и его территориальных органах.



Наиболее важное место в системе общественных структур, с которыми активно взаимодействует МВД России, является Общественный совет при МВД России, а также общественные советы при территориальных органах Министерства⁶. По мнению К.Д. Рыдченко, именно общественные советы имеют потенциал стать наиболее квалифицированными и объективными субъектами общественного контроля за деятельностью полиции⁷.

Правовые основы деятельности указанных советов составляют следующие нормативные правовые акты: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (ст. 9); Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ст. 9, 50); Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах»; Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2011 г. № 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации»; Приказ МВД России от 15 августа 2011 г. № 939 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668»⁸ и другие нормативные документы.

Указанные советы образуются в целях обеспечения согласования общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, в том числе профессиональных объединений предпринимателей, а также решения наиболее важных вопросов деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, в том числе полиции.

Общественный совет является совещательным органом, решения которого носят рекомендательный характер, и формируется на основе добровольного участия в его деятельности граждан, членов общественных объединений и организаций.

Среди основных задач общественного совета можно выделить привлечение граждан, общественных объединений и организаций к реализации государственной политики в сфере охраны обще-

ственного порядка, профилактики правонарушений, обеспечения общественной безопасности, а также содействие реализации государственной политики в сфере противодействия преступности; участие в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив граждан, общественных объединений и организаций по наиболее актуальным вопросам деятельности органов внутренних дел, а также в информировании граждан о деятельности органов внутренних дел; анализ мнения граждан о деятельности органов внутренних дел и доведение полученной в результате анализа обобщенной информации до руководителей соответствующих органов внутренних дел; проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности органов внутренних дел; осуществление общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел.

Общественный совет для выполнения возложенных на него задач вправе запрашивать и получать в установленном порядке от органов внутренних дел информацию об их деятельности; вносить руководителям органов внутренних дел Российской Федерации предложения по совершенствованию деятельности органов внутренних дел; создавать по вопросам, отнесенным к компетенции общественного совета, комиссии и рабочие группы; принимать участие в работе аттестационных комиссий органов внутренних дел, а также конкурсных комиссий по замещению вакантных должностей сотрудников органов внутренних дел; оказывать содействие сотрудникам органов внутренних дел в защите их прав и законных интересов.

Кроме того, реализуя контрольные полномочия, члены общественного совета вправе посещать без специального разрешения помещения, занимаемые органами внутренних дел, а также места принудительного содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления, задержанных лиц, лиц, подвергнутых административному аресту; присутствовать при проведении должностными лицами органов внутренних дел личного приема граждан; знакомиться с обращениями граждан о нарушении их прав, свобод и законных интересов сотрудниками органов внутренних дел, а также с результатами рассмотрения таких обращений; ходатайствовать



перед соответствующими руководителями органов внутренних дел и контролирующими органами о проведении проверок соблюдения сотрудниками органов внутренних дел прав, свобод и законных интересов граждан, требований к служебному поведению, норм профессиональной этики, принимать участие в таких проверках и знакомиться с их результатами и др.

Подобная организация работы общественных советов способствует органам внутренних дел в решении наиболее актуальных проблем, позволяет донести мнение, пожелание или просьбу каждого человека до органов управления, до руководителей, которые обязаны прислушиваться к мнению общественности и принять соответствующее решение⁹.

Положение об Общественном совете при МВД России утверждается Президентом Российской Федерации. Состав Общественного совета при МВД России формируется и утверждается Министром внутренних дел Российской Федерации с учетом результатов консультаций с Общественной палатой Российской Федерации, Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, общественными объединениями и организациями. Количественный состав Общественного совета определяется Министром внутренних дел Российской Федерации. Персональный состав Общественного совета формируется Министром внутренних дел Российской Федерации на основе предложений граждан, общественных объединений и организаций.

Порядок образования общественных советов при территориальных органах МВД России и формирования состава этих советов, а также порядок утверждения положений о них устанавливается Министром внутренних дел Российской Федерации по согласованию с Общественным советом при МВД России.

Количественный состав общественного совета определяется руководителем территориального органа МВД России и, как правило, не должен превышать 30 человек. Персональный состав совета формируется руководителем территориального органа МВД России на основе предложений граждан, общественных объединений, организаций.

Срок полномочий членов Общественного совета и общественных советов при территориальных

органах МВД России истекает через три года со дня их первого заседания. Основными формами работы Общественного совета являются: заседания (Общественного совета, заседания Президиума совета, комиссий, рабочих групп); опрос членов совета.

Таким образом, осуществление общественными советами, наряду с иными субъектами, контроля за деятельностью полиции должно служить повышению эффективности охраны общественного порядка, укреплять авторитет органов внутренних дел, способствовать развитию партнерских взаимоотношений полиции и общества. При этом необходимо уделять также внимание повышению правовой грамотности самих членов общественных советов при ОВД, так как для осуществления полноценного и объективного контроля, как справедливо отмечает А.Ю. Афанасьев¹⁰, необходимо иметь представление о контролируемой деятельности, о ее специфике, а специфичность полицейской службы не вызывает никаких сомнений.

¹ Сургутсков В.И., Самойлов А.В. Понятие и субъекты общественного контроля за деятельностью полиции // Совершенствование законодательства о полиции и полицейской деятельности: мат-лы всерос. науч.-практ. конф. (12 ноября 2015 г.). Омск: Омская академия МВД России, 2016. С. 100.

² Майоров В.И. Формирование механизма общественного контроля за деятельностью полиции // Научно-практический журнал «Государство и право в XXI веке». 2016, № 2. С. 68.

³ Цит по: Сняжников Д.А., Ребрицев Н.М. Граждане Российской Федерации — субъект общественного контроля за деятельностью полиции // Вестник экономической безопасности. 2016, № 1. С. 239.

⁴ Сургутсков В.И. Общественный контроль за деятельностью полиции как правовой институт, организованное наблюдение и система контролирующих органов // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии. 2016, № 1-1. С. 259.

⁵ Там же.

⁶ Кибакин С.М., Хазов Е.Н. Общественный совет при МВД России как один из видов гражданского контроля общества // Вестник Московского университета МВД России, 2014, № 6. С. 67.

⁷ Рыдченко К.Д. Перспективы совершенствования правового статуса общественных советов при органах внутренних дел как субъекта общественного контроля // Совершенствование законодательства о полиции и полицейской деятельности: мат-лы всерос. науч.-практ. конф. (12 ноября 2015 г.). Омск: Омская академия МВД России, 2016. С. 97.

⁸ Данным приказом утвержден «Порядок образования общественных советов при территориальных органах МВД России и формирования состава этих советов, а также утверждения положений о них».

⁹ Доценко Ю.В. Правовое обеспечение взаимодействия органов внутренних дел с общественными советами. // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 6. с. 269.

¹⁰ Афанасьев А.Ю. Институт общественного контроля за деятельностью полиции: проблемы и перспективы развития // Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2016, Выпуск № 1 (6). С. 82.



УДК 342.9
ББК 67.401

ИСПОЛНЕНИЕ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: СОДЕРЖАНИЕ И ОСОБЕННОСТИ

НАТАЛЬЯ ВЛАДИМИРОВНА МАЛАХОВА,

доцент Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

E-mail: nv_malakhova@mail.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право;

административный процесс



Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются сущностные характеристики процесса исполнения постановления по делу об административном правонарушении. Предметом исследования являются нормы административно-процессуального законодательства. Определенное внимание уделяется проблеме отсутствия законодательного закрепления концептуального понятийного аппарата.

Ключевые слова: административное правонарушение, исполнение постановления по делу об административном правонарушении, административное наказание, административный процесс, производство по исполнению постановления об административном наказании, исполнительное производство по делам об административных правонарушениях.

Abstract. This article discusses the essential characteristics of the process to execute, of the decision in a case concerning an administrative offense. The subject of research are the rules of administrative procedure law. Particular attention is paid to the problem of the lack of legislative recognition of the conceptual notions-foot unit.

Keywords: administrative offense, pursuant to the decision in a case concerning an administrative offense, administrative punishment, administrative proceedings, proceedings on the execution of the decision on administrative punishment, is-tional proceedings on administrative offenses.

Процессу исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях уделяется достаточное внимание ученых. В поле зрения исследователей, как правило, оказываются различные аспекты приведения в исполнение административных наказаний, в полной мере отражена система стадий и этапов данного процесса, уделено внимание вопросам правового регулирования исполнения конкретных видов наказаний и т.д.

Внося свою вклад в разработку теоретико-прикладных аспектов, относящихся к данной сфере, в рамках представленной статьи постараемся выделить характерные особенности, присущие процессу

исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях.

Правовой основой исполнения постановления по делу об административном правонарушении является глава V Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях¹. В то же время нормативное регулирование порядка приведения в исполнение постановления по делу об административном правонарушении осуществляется не только КоАП РФ, но и другими федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними постановлениями Правительства Российской Федерации. К их числу относятся, например, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от



14.11.2002 г. № 138-ФЗ, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 г. № 95-ФЗ, Федеральный закон от 02.10.2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» и др.

Исполнение постановления по делу об административном правонарушении является субинститутом юридической ответственности и рассматривается как форма (механизм) реагирования государства на правонарушение, как обязанность правонарушителя претерпеть меры государственного принуждения, предусмотренные санкцией за совершение правонарушения и реализация этой обязанности; как применение к лицам, совершившим правонарушения, предусмотренного законом наказания; как негативная государственная оценка и осуждение правонарушения и лица, его совершившего, сопровождающееся применением наказания².

Исходя из того, что административная ответственность является наиболее распространенным видом государственного принуждения, применяемым к лицам, чье поведение не соответствует установленным требованиям правопорядка, исполнение постановления по делу об административном правонарушении носит принудительный характер.

Основанием начала исполнения постановления по делу об административном правонарушении служит факт вступления его в законную силу согласно ст. 31.8 КоАП РФ.

Исполнение постановления по делу об административном правонарушении представляет собой совокупность процессуальных действий, связанных с привлечением виновных лиц к ответственности, следовательно, является административным процессом. Профессор Б.М. Лазарев, например, обозначает юридический процесс как «систему действий, реально совершаемых в соответствии с процедурой теми или иными гражданами, организациями, органами и должностными лицами, и систему правоотношений, складывающихся в результате и посредством этих действий»³. По мнению большинства ученых, административный процесс является частью юридического процесса, поскольку — это властная деятельность государственной администрации, осуществляемая в рамках административно процессуальных норм и состоящая в решении определенных дел путем принятия и исполнения административных актов⁴.

Совокупность действий по исполнению постановления по делу об административном правонарушении представляет собой заключительный процесс при привлечении лица к административной ответственности. Вместе с тем, следует особо подчеркнуть, исполнение постановления по делу об административном правонарушении не входит в систему стадий и этапов производства по делам об административных правонарушениях. Этому есть объяснение, обусловленное нормативным предопределением самостоятельности указанного процесса, в том числе, в связи с размещением его в отдельном разделе КоАП РФ. Кроме того исполнение постановления по делу об административном правонарушении имеет свои цели и задачи, отличающиеся от целей и задач производства по делам об административных правонарушениях. В то же время отмечается дискуссионность данного вопроса.

Общим в позициях большинства ученых является признание «производства» частью административного процесса. При этом авторы подчеркивают, что юридические процедуры определяют стадии юридического процесса, их цели, последовательность и временные рамки, конкретные действия на каждой стадии, основания совершения и взаимосвязь этих действий, способы их оформления и фиксации⁵. Все это дает основание представить исполнение постановления по делу об административном правонарушении как исполнительное производство по делу об административном правонарушении, закрепив это законодательно. При этом верно будет согласиться с высказанным в литературе мнением, что данное производство будет являться одной из составляющих административно — юрисдикционного процесса.

Нормативно установлены следующие стадии исполнительного производства: обращение постановления по делу об административном правонарушении к исполнению; приведение его в исполнение; отсрочка и рассрочка исполнения наказания; приостановление его исполнения; прекращение исполнения наказания; разрешение вопросов, связанных с исполнением наказания; окончание производства по исполнению постановления о назначении административного наказания.

Следует отметить, понятие «исполнение постановления по делу об административном правонару-



шении» шире понятия «исполнение постановления о назначении административного наказания», поскольку включает в себя не только приведение в исполнение вынесенного наказания, но и реализацию иных мер, обеспечивающих исполнение постановления. Этот вывод следует из содержания ст. 29.10 КоАП РФ, где говорится о том, что в постановлении по делу об административном правонарушении может указываться размер ущерба, сроки и порядок его возмещения, решаться вопросы: о мероприятиях, состоящих в запрете деятельности лиц; о возвращении залога за арестованное судно; о помещении иностранного гражданина в специальное учреждение; об изъятых вещах и документах, на которые наложен арест. При назначении административного наказания с возложением обязанности пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании в постановлении судья устанавливает срок, в течение которого лицо обязано обратиться в соответствующие медицинскую организацию. Указанный срок также исчисляется со дня вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении.

Субъектами правоотношений, возникающих в рамках исполнительного производства со стороны государства, являются иные лица, нежели те, что уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях. Другим субъектом правоотношений всегда является правонарушитель, указанный в постановлении о назначении админи-

стративного наказания. Каждый из субъектов исполнительного производства приобретает взаимные права и обязанности, отличающиеся от тех, которые имеют субъекты правоотношений при назначении административного наказания.

Исходя из вышесказанного, исполнительное производство по делам об административных правонарушениях представляет собой вид административно-юрисдикционной деятельности уполномоченных органов и должностных лиц, урегулированной нормами административного права, целью которой является приведение в исполнение постановления по делу об административном правонарушении.

Такова краткая характеристика особенностей исполнительного производства по делам об административных правонарушениях, которая возможно послужит основой для дальнейшей научной проработки данной проблематики.

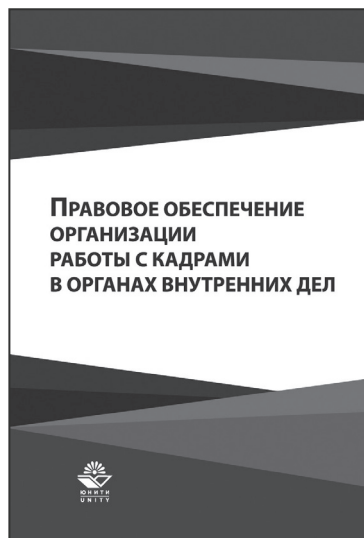
¹ Федеральный закон от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ. Далее КоАП РФ.

² Кисин В.Р., Попугаев Ю.И. Содержание административной ответственности, состояние и проблемы правового регулирования // Вестник московского университета МВД России. 2015. № 6. С. 94—97.

³ См.: Управленческие процедуры. / Под ред. Б.М. Лазарева. М., 1988. С. 5.

⁴ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М., 2000. С. 306.

⁵ Попович О.М. Теоретические проблемы юридической сущности административного процесса // Вестник московского университета МВД России. 2015. № 6. С. 133—135.



Правовое обеспечение организации работы с кадрами в органах внутренних дел: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / [Е.В. Климкина и др.]; под ред. К.К. Гасанова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2017. 127 с.

Рассмотрены направления работы с кадрами органов внутренних дел, требования к ее организации, а также технологии, применяемые в работе с личным составом в ОВД. Особое внимание уделяется организационно-правовой характеристике субъектов, осуществляющих работу с кадрами в органах внутренних дел.

Для курсантов и слушателей образовательных организаций МВД России, а также практических работников подразделений по работе с личным составом ОВД.



УДК 342.9

ББК 67.401



СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПОНЯТИЯ ВНУТРИВЕДОМСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ

АЛЕКСАНДР АЛЕКСАНДРОВИЧ МАМОНТОВ,

адъюнкт кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: ojje@yandex.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право;

административный процесс

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Ведется дискуссия о сущности правоотношений в сфере внутриведомственного контроля. Анализируется экономический и юридический подход к определению понятия внутриведомственного контроля, причины выделения существенных характеристик и признаков. По результатам рассуждений и анализа предлагается собственное определение в соответствии с юридическим подходом.

Ключевые слова: правоотношения, государственный контроль, внутренний контроль, внутриведомственный контроль.

Abstract. In science a long time conducted a discussion about the nature of relations in the sphere of internal control. In this article the author analyzes the economic and legal approach to the definition of internal control, the reasons for selection of the essential characteristics and features. As a result of discussion and analysis, the author offers his own definition in accordance with the legal approach.

Keywords: legal, public right, private right, purchase.

В современной юридической литературе и законодательстве достаточно часто встречается термин контроль. Обширность его использования приводит к разному пониманию сущности данного правового явления. Хотя контроль как явление и возник давно и неотъемлемо следует за развитием управленческой деятельности, в настоящее время наукой не разработано его универсального определения. Сложность содержания понятия контроль состоит, прежде всего, в том, что в нормативных правовых актах Российской Федерации не закреплено его легальное определение. При широком применении в нормотворческой деятельности законодатель не разъясняет его содержания. В тоже время и в теоретической литературе даются разнообразные определения термина. Так, в одних источниках контроль рассматривается как один из способов обеспечения законности; в других он ориентирован на целесо-

образность управленческих действий и их корректировку; в третьих нацелен на совершенствование управленческой деятельности в целом и т.д. Разными исследователями контроль воспринимается как функция государства; как форма юридической деятельности; как процесс; как средство решения поставленных задач; черта стиля деятельности; принципом руководства; выделяют и другие аспекты контроля¹.

Все вышеуказанные признаки характеризуют общее содержание контроля, однако он имеет свои разновидности в зависимости от сферы управленческой деятельности. Типовым для юридической литературы является деление на государственный и общественный контроль, с последующим делением по различным признакам. Разновидности контроля могут быть классифицированы по различным основаниям, цель классификации зависит от того,



какие свойства рассматриваемого явления в данный момент представляют наибольший интерес². При рассмотрении видов контроля, наиболее распространенными являются классификации по следующим основаниям: по объему контролируемых вопросов — общий и специальный; в зависимости от стадии деятельности контрольного объекта — контроль предварительный (превентивный), текущий и последующий³. По характеру взаимоотношений субъектов — внутренний (внутриведомственный) и внешний (вневедомственный).

Анализ существующих видов контроля позволяет сделать вывод, что детальное рассмотрение каждого вида контроля в отдельности положительно повлияет на развитие действующего законодательства и управленческой деятельности в целом. В настоящей статье сосредоточим внимание на таком виде государственного контроля как внутриведомственный контроль.

При детальном рассмотрении современных определений внутриведомственного (внутреннего) контроля сталкиваемся с двумя подходами в его понимании — экономическим и юридическим.

Рассмотрение внутриведомственного контроля со стороны экономических наук проводится довольно давно. Еще со времен советского союза внутриведомственный контроль рассматривался в тесной взаимосвязи с экономической деятельностью. Так, В.Г. Максименко указывая на это обстоятельство, обращал внимание на крен при исследовании внутриведомственного контроля в сторону экономической деятельности, объясняя это тем обстоятельством что такой вид (метод) контрольной деятельности как ревизия включает в себя в полном объеме все формы и средства заложенные в институт внутриведомственного контроля, и исследование на примере данного вида контрольной деятельности полноценно раскрывают сущность данного института⁴.

Экономический подход к определению термина внутриведомственный (внутренний) контроль отталкивается от его функций по выявлению отклонений и устранению недостатков, стремлению повысить эффективность контролируемой хозяйственной деятельности, оценки экономической целесообразности. Отдельные авторы считают, что центром внутреннего контроля является система

бухгалтерского учета, с которой более или менее тесно увязаны другие виды учета и контроля⁵. В целом в экономической литературе превалирует подход к определению внутриведомственного (внутреннего) контроля центральным звеном которого является экономическая целесообразность. В пример можно привести определение из учебного пособия Волкова А.Г., в соответствии с которым внутренний контроль представляет собой систему мер, организованных руководством предприятия и осуществляемых на предприятии с целью наиболее эффективного выполнения всеми работниками своих обязанностей при совершении хозяйственных операций. Внутренний контроль определяет законность этих операций и их экономическую целесообразность для предприятия⁶.

Сторонники юридического подхода комплексно рассматривают внутриведомственный контроль через призму правоотношения. Взаимоотношения субъектов контроля определяются через их взаимно корреспондирующие права и обязанности. Согласно юридическому подходу к определению внутриведомственного (внутреннего) контроля применим не только к хозяйственным и экономическим отношениям, он влияет на более широкий круг внутренних ведомственных отношений подлежащих организации и регулированию. Особенно это проявляется в государственных структурах в круг основных задач которых эффективная экономическая деятельность не входит. В таких органах власти внутриведомственный контроль характеризуется управленческими отношениями, для которых характерны взаимоотношения власти и подчинения, при этом основная преследуемая цель связана с обеспечением законности. Основа этих отношений обеспечивается наличием распорядительных полномочий у контролирующего субъекта и получением обратной информации о видоизменении подконтрольного субъекта.

Внутриведомственный контроль обладает рядом общих признаков, присущих любому виду контроля. Такими признаками являются — обеспечение законности и эффективности, обладание системным, властным, информативным и правовым характером. Однако отношения подчиненности между субъектами представляет данных отношений придают отличие в содержание каждого признака.



Современная правовая доктрина устанавливает обеспечение системного подхода в нормативном регулировании всех без исключения общественных отношений. В науке системный подход определяется как общенаучная методология «выражающаяся в стремлении построить целостную картину объекта»⁷. Не исключение и внутриведомственный контроль, системный подход в его регламентации очень важная составляющая обеспечения эффективности контроля. Системный подход подразумевает рассмотрение явления внутриведомственного контроля не как совокупность всех элементов, а как систему взаимосвязанных элементов составляющих целостное образование. Соответственно, при системном подходе к исследованию какого-либо объекта (явления, процесса) внимание исследователя акцентируется на изучении его целостных, интегративных свойств, выявлении его структуры и функций⁸. Системный подход обеспечивает исключение дублирования контрольных функций разных подразделений и способствует снижению необоснованной нагрузки на подконтрольные субъекты.

Среди исследователей сложилось единое мнение, что реализация контроля осуществляется в форме наблюдения и проверки функционирования объекта стоящим перед ним целям. Контроль призван обеспечить достоверную оценку законности, целесообразности, правильности и эффективности деятельности подконтрольного объекта⁹.

Для внутриведомственного контроля существенным является деление на контроль результатов и контроль процессов. Институты учета и отчетности — основа контроля результатов. Контроль процессов — сложный вид контроля, включающий в себя в качестве основного элемента обеспечение законности. Также интересны условия, формы и соотношение в применении данных видов внутриведомственного контроля, однако данный вопрос — предмет для отдельного исследования.

Предмет наблюдения и проверки при осуществлении внутриведомственного контроля состоит из трех основных элементов: законность, соответствие результатов и деятельности принятым управленческим решениям и эффективность.

Цель проверочной деятельности в рамках внутриведомственного контроля является с целью получения информации о видоизменении субъекта,

наличии недостатков, отклонений и организации их устранения. Д.Н. Бахрах подчеркивает, что в системах социального управления контроль — «важнейший вид обратной связи, по каналам которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дел, о выполнении решений»¹⁰.

Основываясь на вышеизложенных признаках можно сделать вывод, что определение внутриведомственного контроля выглядит следующим образом: Внутриведомственный контроль — это система нормативно установленных средств, способов, и методов наблюдения и проверки результатов и процессов деятельности подконтрольного субъекта на предмет соответствия действующему законодательству, принятым организационным решениям и эффективности, с целью получения информации о его видоизменении, наличии недостатков, отклонений и организации их устранения, обеспеченные возможностью применения широкого спектра властных полномочий контролирующим субъектом.

¹ Административное право Российской Федерации: курс лекций / под ред. к.ю.н., проф. С.Н. Бочарова Ч. 2. М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2015. С. 153.

² Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки Российской Федерации / А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; «Анкил», 2013. С. 28.

³ Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С. 14.

⁴ Максименко Г.Д. Внутриведомственный контроль / Г. Д. Максименко. М.: Финансы и статистика, 1981. С. 35.

⁵ Турищева Т.Б. Внутренний контроль и аудит: теория и практика применения в финансово-хозяйственной деятельности организации: Монография. М.: Издательский дом «Экономическая газета», 2012. С. 23.

⁶ Волков А.Г. Контроль и ревизия: учебное пособие / А.Г. Волков, Е.Н. Чернышева. М.: Изд. центр ЕАОИ, 2011. С. 26.

⁷ Блауберг И.В., Садовский В.Н., Юдин Э.Г. Системный подход в современной науке // Проблемы методологии системного исследования / Ред. И.В. Блауберг и др. М.: Мысль, 1970. С. 32.

⁸ Образиев К.В. Системный подход в юриспруденции: теоретико-методологические основы // Вестник ЛГУ им. А.С. Пушкина. 2012. № 1. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/sistemnyy-podhod-v-yurisprudentsii-teoretiko-metodologicheskie-osnovy> (дата обращения: 21.02.2017).

⁹ Журко В.Ф. Внутриведомственный контроль и социалистическая собственность / В.Ф. Журко, В.Б. Ястребов. М.: Финансы, 1980. С. 85.

¹⁰ Бахрах Д.Н. Административное право России. М.: Норма, 2009. С. 608.



УДК 342.9
ББК 67.401

О ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОМ ХАРАКТЕРЕ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

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: профессор кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

доктор юридических наук, профессор С.М. Зырянов



Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Ведется дискуссия о правовой природе правоотношений в сфере закупок. Связываются критерии публичных правоотношений с отношениями в сфере закупок. Путем рассуждений и анализа предлагается отнести отношения в сфере закупок в большей мере к публичным, чем к частно-правовым.

Ключевые слова: правоотношения, публичное право, частное право, закупка.

Abstract. In science a long time is the debate on the legal nature of legal relations in the area of procurement. In this article the author connects the criteria of public relations with the relations in the sphere of procurement. By reasoning and analysis, the author proposes to attribute relationships in procurement more to public than to private law.

Keywords: legal, public right, private right, purchase.

В настоящее время в науке с принятием ФЗ-44 от 05.04.2014 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных» (далее — ФЗ о закупках) получил особую актуальность вопрос, касающийся природы правовых отношений в сфере закупок.

Так, о характере правоотношений в сфере закупок единой точки зрения не сложилось. Ряд авторов (В.А. Щербаков [1, с. 15—16], Э.В. Немченко [2, с. 8—9], Ф.А. Тасалов [3, с. 15], О.А. Беляева [4, с. 10] и др.) считают, что правоотношения в сфере закупок преимущественно имеют частно-правовой характер.

Так, О.А. Беляева приходит к выводу о необходимости квалификации всех отношений, возникающих в процессе организации и проведения торгов, к области гражданско-правового регулирования, вне

зависимости от того, в какой сфере общественных отношений, а также для каких целей организуются и проводятся торги [5, с. 10].

Ряд других авторов (А.С. Тихомиров [6, с. 3—9], А.В. Винницкий [7, с. 83—91], Ю.Н. Стариков [8, с. 242—245] и др.) считают, что преобладает публично-правовой характер. Действительно, говоря о природе правоотношений, возникающих в сфере закупок, с первого взгляда невозможно с уверенностью определить характер данных отношений.

Так, А.В. Винницкий считает, что в основе соответствующих отношений лежит публичный интерес, обеспечение и удовлетворение государственных и муниципальных нужд, соображения общественной пользы — категории, которые находятся в области публичного права, а потому не могут ограничиваться частноправовой регламентацией [9, с. 82—91].



Определение характера отношений в сфере закупок невозможно без разграничения критериев публичного и частного права. Считаем, что ответ на интересующий нас вопрос можно получить, если рассматривать правоотношения в сфере закупок через критерии публичного права, предложенные Лупаревым Е.Б. [10, с. 20—46]. Данный выбор определяется тем, что указанный автор рассматривает критерии в том контексте, что публичное право может существовать автономно, «не нуждаясь» в частном праве, а вот частное право не может жить без вмешательства публичного [11, с. 24]. Он выделяет комплексный характер публичных отношений. Представляется, что именно такой подход будет верным, так как комплексные общественные отношения являются отправной точкой дифференцируя публичную и частные сферы.

Для решения поставленной цели для начала попробуем разобраться какие правоотношения называют публичными. Публичное правоотношение — это урегулированное нормами права, конкретное общественное отношение, с обязательным участием субъекта, наделенного государственно-властными, муниципальными или иными политическими полномочиями, выраженное в субъективных правах, свободах и обязанностях, отражающих общественный интерес [12, с. 34].

Публичное правоотношение в качестве отличительных признаков имеет свои критерии. Критерии — это те свойства и признаки, наличие которых позволяет различить один предмет от другого, а также производится оценка, проверка того или иного предмета. Критерием является определяющая точка зрения, которая является условием расценивания истинности знаний. Теперь стоит перейти к критериям, которые предлагает Е.Б. Лупарев, в этой связи, для выделения, именно, публичных правоотношений.

Так, говоря о таких отношениях стоит отметить, что их основная задача — это достижение социально значимых целей. Данная цель является первым критерием в разграничении публичного права от частного.

В своем выступлении на открытии форума-выставки «Госзаказ-2012» министр (на тот момент) Э.С. Набиуллина озвучила, что в совокупности, закупки государственного сектора — это около

13 триллионов рублей ежегодно. Это около 1/5 всего внутреннего спроса. И это делает госзаказ крайне значимым фактором развития экономики. Эффективность закупок напрямую влияет на темпы модернизации нашей экономики, создает спрос, развитие собственного производства, конкурентную среду. А значит, влияет и на то, как мы будем справляться с рисками, которые вызывает неопределенность в мировой экономике [13.].

Рынок госзакупок является важнейшим элементом социально-экономического развития страны, а сама система государственных заказов все более становится одним из основополагающих институтов государственного регулирования экономики, оказывающего существенное влияние на ее динамику и структуру.

По мнению Тасалова Ф.А, создание национальной контрактной системы в Российской Федерации представляется задачей стратегического значения, ввиду значительного влияния государства на рыночную экономику. Кроме того, ученый подчеркивает, что в рамках государственных закупок ежегодно расходуется до 50% всех средств российского федерального бюджета [14, с. 12].

В подтверждении стоит отметить, что только за I квартал 2016 года общий объем заключенных контрактов составил порядка 2,07 трлн рублей, (без учета контрактов, сведения о которых составляют государственную тайну и не размещаются в открытом доступе) [15].

В связи со значительными расходами бюджетных средств не удивительно, что государство выделяет наиболее коррумпированные и проблемные моменты в отношениях в сфере закупок, такие как:

- 1) планирования закупок товаров, работ, услуг;
- 2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением либо иным юридическим лицом;



- 4) особенностей исполнения контрактов;
- 5) мониторинга закупок товаров, работ, услуг;
- 6) аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- 7) контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Таким образом, законодатель в целях решения проблем со злоупотреблениями в указанных элементах закупочной процедуры выделяет публичный характер данных отношений, и их высокую для государства значимость.

Тут, конечно стоит указать, что в п. 3 ч. 1 ст. 1 закона о закупках законодатель делает акцент на заключение именно гражданско-правового договора, а следующим пунктом законодатель использует понятие «контракт». В этой связи нужно понимать есть ли тут различия, и какова природа отношений при заключении «контракта», а какая при заключении «договора», или она одинакова? В законе нет норм, которые бы указывали на то, что этот документ «контракт», а этот документ «договор». Исходя из этого можно предположить, что указанные понятия являются синонимами.

Однако, в Гражданском кодексе под «контрактом» понимаются договоры, заключаемые, соответственно, государственными и муниципальными заказчиками, на поставку товаров (п. 1 ст. 525 ГК РФ) и выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд (п. 1 ст. 763 ГК РФ). Из указанного понятия видно, что понятие «контракт» более узкое понятие, чем «договор», так как каждый контракт — это договор, но не каждый договор — это контракт.

При заключении указанных документов необходимо отметить, что практическая сторона данного вопроса показывает, что согласно ст. 431 ГК РФ, п. 1, 6 ст. 13 АПК РФ следует, что при рассмотрении договора суд будет оценивать договор прежде всего исходя из существа регулируемых им отношений. То есть, с точки зрения права, имеет значение не наименование документа («договор» или «контракт») и не употребляемая в нем терминология, а существо регулируемых им отноше-

ний [16]. Данный вывод подтверждается судебной практикой. Так, Арбитражный суд Астраханской области, рассмотрев дело по заявлению Прокурора Астраханской области к Министерству Жилищно-Коммунального хозяйства Астраханской области, Обществу с ограниченной ответственностью «Строительная фирма «Адекват», о признании недействительным дополнительного соглашения от 30.10.2014 года № 1 доп, заключенного между Министерством ЖКХ Астраханской области и ООО «СФ «Адекват», в своем решении указывает: «Исходя из правовой природы отношений, вытекающих из контракта от 08.08.2014 года и существа, установленных в них работ, к возникшему спору подлежат применению нормы главы 37 Гражданского кодекса Российской Федерации о договорах подряда (строительного подряда) и Федерального закона от 21.07.2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»» [17].

Г.Ф. Шершеневич считает, если государство является высшим проявлением общественного интереса, в связи с этим, оно не может участвовать в частно-правовых отношениях, которые выражают частный интерес. Рассматривая данную проблему, Г.Ф. Шершеневич выступает и против теории двойственности государства. Это обусловлено тем, что государство делится на субъект публичного права и государство-казну как субъект частного права, при таком положении вещей создается впечатление, что государство по своему желанию принимает тот или иной образ. Возражает он и против признания всего государства целиком субъектом частно-правовых отношений, поскольку в этом случае, по его мнению, вместо двойственности лица появляется двойственная роль государства. Он полагает, что с какой бы стороны мы ни подходили к государству, какой бы вид оно перед нами ни принимало, всюду мы встретим только общественный интерес. Государство и частное лицо могут быть противопоставляемы, но не сопоставимы. На основании этого Шершеневич Г.Ф. делает вывод, что имущественные отношения, в которые вступает государство со своими гражданами по гражданско-правовым договорам подлежат отнесению к сфере публичного права [18, с. 145—151].



Таким образом, мы считаем, что с большей долей вероятности можно говорить о публично-правовой природе отношений в сфере закупок нежели частно-правовой.

Вторым критерием, который разграничивает публично-правовые отношения, будет являться субъектный состав, т.е. наличием субъекта наделенного государственно-властными полномочиями. Говоря о полномочиях субъекта административных правоотношений не стоит забывать об их управленческом характере, т.е. во-первых, реализуются в сфере государственного управления, во-вторых, характеризуют государственно-управленческие, а не какие-либо другие функции данного лица или организации [19, с. 30].

Анализируя указанный критерий, следует отметить, что сторонники цивилистической концепции закупок утверждают, что основным контраргументом административно-правовой природы государственных (муниципальных) закупок является основанность отношений сторон на юридическом равенстве, а не на власти и подчинении [20, с. 24].

Действительно, организатор и участники закупок, согласно требованиям Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) к сторонам договора, имеют равные права и обязанности. Обе стороны несут ответственность за неисполнение своих обязательств друг перед другом. Однако, при этом процессуальная форма защиты исполнителем своих права в суде, в зависимости от способа защиты (обжалование актов, действий (бездействия) заказчиков и их должностных лиц в порядке административного судопроизводства; оспаривание торгов как способа заключения договора в порядке, предусмотренном ГК РФ; обращение в суд с заявлением о понуждении к заключению договора, расторжении, изменении договора; обращение в суд с заявлением о взыскании убытков), не вполне очевидна.

Да, конечно, говоря о защите исполнителем права способом обращения в суд с заявлением о понуждении к заключению договора, расторжении, изменении договора; обращение в суд с заявлением о взыскании убытков, применяется правила искового производства. Напротив, говоря о других способах защиты процессуальный порядок не однозначен.

Так, Арбитражный суд Вологодской области в решении от 25.12.2007 по делу № А13-5323/2007 пришел к выводу, что заявление об оспаривании протокола о результатах конкурса не подлежит рассмотрению в административно-правовом порядке, предусмотренном главой 24 АПК РФ, а заявленный спор относится к числу гражданско-правовых поскольку:

- 1) протокол о результатах конкурса не может рассматриваться в качестве ненормативного акта;
- 2) конкурсная комиссия не является государственным органом, органом местного самоуправления;
- 3) конкурсная комиссия не реализует какие-либо властные полномочия при составлении протокола [21].

Напротив, Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа, напротив, в Постановлении № Ф03-2960/2013 от 09.07.2013 по делу № А51-25450/2012 признал за участником размещения заказа право на обжалование положений аукционной документации в порядке п. 2.1 ст. 57 Закона «О размещении заказов» и норм главы 24 АПК РФ.

Арбитражный суд Свердловской области в решении от 16.10.2007 по делу № А60-7443/07-С7 пошел дальше, отказавшись удовлетворять заявленные в порядке общеискового производства требования о признании торгов недействительными по мотивам недопуска к участию в них. Суд отметил, что законность действий государственного заказчика по вопросу допуска истца к участию в конкурсе подлежит рассмотрению в отдельном судопроизводстве (административном) [22].

Также стоит заметить, что на большинстве стадий закупочной процедуры управленческий характер функций одной из сторон очевиден.

Так, Ю.Н. Старилов относит принятие решения о размещении государственного заказа, заключение государственного контракта к проявлению косвенного воздействия метода управленческих действий [23, с. 242].

Действительно, контрактный управляющий принимая решение о размещении государственного заказа, фактически устанавливает требования к



требуемым закупкам, и подрядчик (поставщик), при желании получить указанный заказ, должен выполнить.

Третьим критерием является специфическая сфера возникновения и развития административных правоотношений. Здесь еще раз нужно сказать о том, что административные правоотношения возникают в сфере государственного управления. А это огромное количество различных органов и должностных лиц, которые, обладая такими управленческими функциями, осуществляют его. В системе органов, осуществляющих государственно-управленческие функции, наблюдается многообразие управленческих связей, которые определяются характером возникающих между звеньями системы и аппарата управления административно-правовых и организационных отношений. Кстати, характер этих связей является одним из важных критериев классификации административных правоотношений [24, с. 37].

М.С. Соловьев в этой связи отметил, что невозможно признать частноправовыми отношения по оценке законности, целесообразности и эффективности осуществления закупок: государственный контроль; мониторинг; аудит [25].

Например, Федеральная антимонопольная служба, осуществляющая государственный контроль в сфере закупок, имеет свою внутриорганизационную структуру и в рамках этой функции контроля, в зависимости от его уровня (федеральный или муниципальный), весь имеющийся в распоряжении данного органа аппарат управления начинает осуществлять данную функцию. Это выражается в проверке заказчика и поставщика. В случае выявления нарушений нарушителям выдается предписание, или они привлекаются к административной ответственности.

Таким образом, наличие указанного критерия в отношении в сфере закупок позволяет нам еще раз убедиться о публичности таких отношений.

Итак, рассмотрев вопрос, касающийся правовой природы правоотношений в сфере закупок мы увидели, что критерии публичных правоотношений присущи и отношениям в сфере закупок. В этой связи можно сказать, что отношения в сфере закупок являются в большей мере публичными.

Литература

1. *Щербаков В.А.* Гражданско-правовое регулирование размещения государственных и муниципальных заказов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 15—16.
2. *Немченко Э.В.* Проблемы правового регулирования отношений, связанных с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд путем проведения открытого аукциона в электронной форме: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владикавказ, 2012. С. 8—9.
3. *Тасалов Ф.А.* Отношения по размещению и исполнению государственного заказа: особенности гражданского правового регулирования (на примере Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 15.
4. *Беляева О.А.* Торги: теоретические основы и проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2012. С. 10.
5. *Беляева О.А.* Указ. сочинение. С. 10.
6. *Тихомиров А.С.* Институт государственного и муниципального заказа в административном праве: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 3—9.
7. *Винницкий А.В.* Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 83—91.
8. *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права: В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М., 2002. С. 242—245.
9. *Винницкий А.В.* Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2010. № 11; СПС «КонсультантПлюс».
10. Административное право: в 10 т. Т. 2: Административные правоотношения / Е.Б. Лупарев.



М.: Издательство НП «Евразийская академия административных наук», 2013. С. 20—46.

11. *Лупарев Е.Б.* Указ. сочинение. С. 24.

12. Общая теория публичных правоотношений: монография / Добробаба М.Б., Лупарев Е.Б., Мокина Т.В. М.: Юрлитинформ, 2011. С. 34.

13. Режим доступа: http://economy.gov.ru/mines/press/news/doc20120215_09. (Дата обращения: 17.11.2016).

14. *Тасалов Ф.А.* Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование. Монография / Ф.А. Тасалов. М.: Издательство «Проспект», 2014. С. 21.

15. Режим доступа: <http://economy.gov.ru/mines/about/structure/depfks/20160729>. (Дата обращения: 31.10.2016).

16. Режим доступа: <https://rg.ru/2014/03/27/dogovor.html>. Дата обращения: 28.10.2016.

17. Решение от 24 ноября 2015 г. по делу № А06-7698/2015 Арбитражный суд Астраханской области (АС Астраханской области). Режим до-

ступа: <http://sudact.ru/arbitral/doc/AvvIz8xKXMgd/>. (Дата обращения: 16.11.2016).

18. *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права. Вып. 2, 3, 4. М.: Изд-во «Юридич. колледж МГУ», 1995. Т. 2. С. 145—151.

19. *Лупарев Е.Б.* Указ. сочинение. С. 30.

20. *Кирпичев А.Е.* Муниципальный контракт в гражданском праве Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 24.

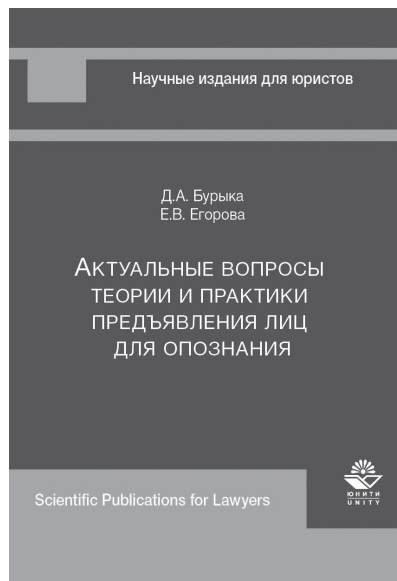
21. О порядке разрешения споров в рамках федеральной контрактной системы. *Соловьев М.С.* Режим доступа: <http://отрасли-права.рф/article/3938>. (Дата обращения: 18.11.2016).

22. Указанный источник. *Соловьев М.С.* Режим доступа: <http://отрасли-права.рф/article/3938>. (Дата обращения: 18.11.2016).

23. *Стариков Ю.Н.* Указ. сочинение. С. 242.

24. *Лупарев Е.Б.* Указ. сочинение. С. 37.

25. Режим доступа: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=5841>. (Дата обращения: 28.10.2016).



Актуальные вопросы теории и практики предъявления лиц для опознания: монография / Д.А. Бурька, Е.В. Егорова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2016. 159 с. (Серия «Научные издания для юристов»).

На основе анализа специальной литературы, действующего уголовнопроцессуального законодательства и практики его применения рассматриваются проблемные, дискуссионные вопросы, связанные с подготовкой и проведением предъявления для опознания живых лиц как по признакам внешности, так и по функционально-динамическому комплексу навыков. Предлагается комплекс рекомендаций по дальнейшему совершенствованию правовых и криминалистических основ данного следственного действия. Значительное внимание уделяется особенностям процессуальной оценки его результатов с учетом обобщения наиболее распространенных ошибок, допускаемых при предъявлении лиц для опознания.

Для сотрудников правоохранительных органов, занимающихся раскрытием и расследованием преступлений, прокуроров, судей, адвокатов, преподавателей, аспирантов, научных работников, студентов, курсантов и слушателей юридических вузов, а также для широкого круга читателей, интересующихся вопросами производства следственных действий и проблемами доказывания в российском уголовном судопроизводстве.



УДК 342.9
ББК 67.401

О ПРАВОВЫХ АСПЕКТАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ

АННА ВЛАДИМИРОВНА ОЛЬШЕВСКАЯ,

доцент кафедры административного права

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

E-mail: anna-olshevskaya@mail.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

*Рецензент: заместитель начальника ФКУЗ ГКУГ МВД России по кадрам,
полковник внутренней службы, кандидат юридических наук А.Е. Кузнецов*



Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрены правовые основы, система и направления деятельности подразделений профессиональной подготовки органов внутренних дел Российской Федерации. Анализируется обеспечение деятельности подразделений профессиональной подготовки органов внутренних дел по первоначальной подготовке, профессиональной служебной и физической подготовке, повышению квалификации, профессиональной переподготовке и стажировке. Также отражены аспекты по отбору кандидатов на обучение по образовательным программам.

Ключевые слова: кадры органов внутренних дел России, подготовка кадров органов внутренних дел, первоначальная подготовка, профессиональная служебная и физическая подготовка, повышение квалификации, отбор кандидатов на обучение, образовательные программы.

Abstract. In the present article we've studied the law basis, the structure and the directions of activities of the institutions aimed at professional training for the cadres of interior affairs in the Russian Federation. We've analysed the security of the institutions of professional training for cadres of interior affairs which include undergraduate training, professional service and physical training, professional development, professional retraining and traineeship. Also we've shown the aspects of the applicants selection for the programmed educational training.

Keywords: cadres of institutions of interior affairs in Russia, training for cadres of institutions of internal affairs, undergraduate training, professional service and physical training, professional development, applicants selection for education, educational programmes.

Повышение доверия граждан Российской Федерации к сотрудникам органов внутренних дел остается важнейшим аспектом совершенствования отношений между системой МВД России и обществом в целом. В связи с этим, процесс подготовки квалифицированных кадров органов внутренних дел является основой не только для формирования профессиональных знаний, умений и навыков рядового сотрудника Министерства, но и содержит в себе элементы воспитательного процесса. Благодаря чему подготовленный по специальным образовательным программам сотрудник с большей ве-

роятностью будет не только корректен в обращении с гражданами, но и станет более профессионален и грамотен.

Подготовка кадров органов внутренних дел это организованный процесс овладения и постоянного совершенствования профессиональных знаний, умений и навыков, необходимых сотрудникам органов внутренних дел для успешного выполнения возложенных на органы внутренних дел задач. Он организуется в образовательных и научно-исследовательских организациях различного типа и вида. Также возможна его организация непосредственно



на местах службы сотрудников, в том порядке, который установлен законодательством Российской Федерации¹.

Основными нормативными правовыми актами, регламентирующими осуществление подготовки кадров в органах внутренних дел, являются следующие:

1. Конституция Российской Федерации²;
2. Федеральные законы Российской Федерации, в том числе:
 - «О полиции»³;
 - «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴,
 - «Об образовании в Российской Федерации»⁵,
3. Приказы МВД России, из них:
 - от 31 марта 2015 г. № 385 «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации»⁶;
 - от 10 августа 2012 № 777 «Об организации морально-психологической подготовки в органах внутренних дел Российской Федерации»⁷.

Статьей 11 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» регламентировано право сотрудника органов внутренних дел на профессиональную подготовку, переподготовку, повышение квалификации и стажировку в установленном порядке.

В соответствии со статьей 12 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» сотрудники органов внутренних дел обязаны поддерживать уровень квалификации, необходимый для качественного выполнения своих служебных обязанностей. Кроме того, все сотрудники в установленном порядке могут проходить профессиональное обучение и получать дополнительное профессиональное образование как в системе МВД России, так и в гражданских ВУЗах.

Организация системы подготовки кадров МВД России возложена на Управление организации подготовки кадров Департамента государственной службы и кадров Министерства внутренних дел Российской Федерации⁸.

В соответствии с частью 2 статьи 76 закона «О службе в ОВД», подготовка кадров для заме-

щения должностей среднего, старшего и высшего начальствующего состава осуществляется преимущественно в образовательных организациях высшего профессионального образования МВД России. Яркими представителями таких организаций являются Академия Управления МВД России, Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя.

Целью подготовки кадров является формирование у сотрудников органов внутренних дел готовности действовать профессионально, грамотно, четко, качественно и быстро выполнять поставленные задачи в любых трудных условиях служебной деятельности. Задачи и содержание подготовки кадров органов внутренних дел определяются действующим законодательством Российской Федерации, нормативными актами МВД России с учетом особенностей и специфики службы и конкретно формулируются в учебных программах, а также тематических планах.

Предлагается выделить основные задачи подготовки кадров и классифицировать их по различным видам.

1. Классификация задач по требованиям, предъявляемым к кадрам, подготавливаемым преимущественно в ведомственных образовательных организациях:

1.1. Подготовка сотрудников в соответствии с требованиями, предъявляемыми к правоохранительной деятельности;

1.2. Подготовка квалифицированных кадров с учетом общественных ожиданий.

2. Задачи в области знаний и применения нормативных правовых актов Российской Федерации:

2.1. Изучение сотрудниками Конституции Российской Федерации, законодательных и иных нормативных правовых актов в профессиональной сфере;

2.2. устранение правового нигилизма среди действующих сотрудников путем совершенствования правовых знаний;

2.3. повышение общей правовой культуры руководителей и сотрудников;

2.4. обучение сотрудников умелому применению на практике, а именно в оперативно-служебной деятельности, знаний законодательства Российской Федерации



Федерации и ведомственных нормативных правовых актов.

3. Задачи воспитания и совершенствования личности сотрудника органов внутренних дел:

3.1. Формирование профессионального самосознания сотрудников (в частности чувства ответственности за свои действия, стремления к постоянному совершенствованию своего профессионального мастерства) с учетом специфики деятельности того подразделения, в котором проходит службу данный сотрудник;

3.2. совершенствование навыков руководящего состава по управлению, обучению и воспитанию подчиненных;

3.3. формирование высокой психологической устойчивости личности сотрудников, развитие у них наблюдательности, бдительности, памяти, мышления и других профессионально-психологических качеств и навыков.

4. Задачи по применению в профессиональной деятельности специальных практических навыков и технологий:

4.1. обучение сотрудников приемам и способам обеспечения профессиональной и личной безопасности в чрезвычайных обстоятельствах и в экстремальных условиях служебной деятельности;

4.2. поддержание у сотрудников постоянной готовности к решительным и умелым действиям по пресечению противоправных деяний;

4.3. выработка и постоянное совершенствование практических умений и навыков применения мер принуждения с соблюдением законодательства Российской Федерации;

4.4. внедрение в практику оперативно-служебной деятельности достижений науки и техники, передовых форм и методов работы, а также основ научной организации труда;

4.5. поддержание у сотрудников постоянной готовности к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, совершенствование навыков обращения и эксплуатации сотрудниками специальной техники и специальных средств, а также использование ими внедряемых в МВД России информационных сервисов и систем.

Если говорить о системе подготовки кадров для органов внутренних дел, то в соответствии со ст. 76

закона «О службе в ОВД»⁹ она включает в себя ряд **основных направлений, непосредственно связанных с образованием (первичным и дополнительным) сотрудников:**

1. подготовка несовершеннолетних обучающихся к военной или иной государственной службе проводится в соответствии с основными образовательными программами основного общего и среднего общего образования. Кроме того, обучающимся предлагаются для изучения дополнительные общеразвивающие программы;

2. профессиональное обучение граждан, впервые принятых на службу в органы внутренних дел осуществляется по программам профессиональной подготовки. Следует отметить, что вновь принятые на службу сотрудники должны приобрести по итогам обучения основные профессиональные знания, умения, навыки и компетенции, необходимые для выполнения служебных обязанностей;

3. профессиональное обучение действующих сотрудников проводится по программам переподготовки кадров и имеет целью приобретение ими компетенций, необходимых для осуществления нового вида оперативно-служебной деятельности и получения новой квалификации. Также обучение возможно по программам повышения квалификации в целях совершенствования имеющейся или приобретения новой компетенции, необходимой для осуществления оперативно-служебной деятельности и (или) повышения профессионального уровня в рамках имеющейся квалификации по замещаемой должности;

4. подготовка сотрудников (вновь принятых и действующих) по программам среднего профессионального и высшего образования, в которые входит обучение по дополнительным профессиональным программам, включающим профессиональную служебную и физическую подготовку.

Порядок организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел определяется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел на основании Приказа МВД РФ от 31 марта 2015 г. № 385 «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации»¹⁰.



Организация подготовки кадров осуществляется на плановой основе. В связи с этим планируется и финансирование на обучение сотрудников. Так подготовка кадров для ОВД осуществляется за счет средств федерального бюджета на целевой контрактной основе.

Первичное или дополнительное образование сотрудник МВД России может получить в следующих учебных организациях:

1. в образовательных организациях системы МВД России;
2. в научно-исследовательских организациях системы МВД России;
3. в образовательных организациях высшего образования, не входящих в систему федерального органа исполнительной власти.

Сотрудники, впервые принимаемые на службу в органы внутренних дел, до самостоятельного исполнения служебных обязанностей проходят профессиональное обучение по программам профессиональной подготовки, одной из них является программа «Полицейский».

Профессиональное обучение граждан, впервые принимаемых на службу в органы внутренних дел, является одним из видов образования. Он непосредственно направлен на приобретение основных профессиональных знаний и навыков, которые необходимых для выполнения профессиональных обязанностей, в том числе при применении физической силы, специальных средств, а также огнестрельного оружия.

Профессиональное обучение сотрудников по программам профессиональной подготовки проводится в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, по очной и заочной форме.

Сотрудники, вновь поступившие на службу по истечении более чем пяти лет с момента увольнения со службы в органах внутренних дел, проходят профессиональное обучение по программам повышения квалификации, если направление их оперативно-служебной деятельности соответствует направлению оперативно-служебной деятельности подразделения, в котором они проходили службу до даты увольнения. В случае прохождения службы по другим направлениям оперативно-служебной деятельности сотрудники, вновь поступившие на

службу, проходят профессиональное обучение по программе переподготовки независимо от сроков, прошедших с даты увольнения.

При этом на кадровое подразделение возложено ведение постоянного учета сотрудников, подлежащих направлению на профессиональное обучение, впервые принимаемых на службу, а также организация их направления на обучение в соответствии с действующим Планом.

Руководители подразделений системы МВД России обязаны обеспечить направление или командирование сотрудников на профессиональное обучение в центры профессиональной подготовки, образовательные организации МВД РФ.

Сроки обучения, структурность, а также содержание программ профессионального обучения граждан, впервые принимаемых на службу в органы внутренних дел для каждой должностной категории сотрудников определяются рабочими учебными программами. Их же разрабатывают центры профессиональной подготовки и образовательные организации МВД России на основе примерных учебных программ МВД России.

Результаты профессионального обучения в обязательном порядке должны быть отражены в свидетельстве о должности служащего. Этот документ под расписку выдается сотруднику. И по месту прохождения службы сотрудника направляется заключение о прохождении профессиональной подготовки, в котором подлежат отражению рекомендации по дальнейшему прохождению службы. Копия свидетельства и заключение приобщаются к соответствующему личному делу сотрудника.

Не прошедшим профессиональное обучения сотрудникам действует запрет на выдачу табельного оружия.

Отбор кандидатов на обучение по образовательным программам в учебные заведения органов внутренних дел Российской Федерации — это один из важных видов работы с кадрами. Ее основной целью является своевременное, а главное, качественное замещение вакантных должностей в системе органов внутренних дел.

Кадровые подразделения обеспечивают оформление личных учебных дел кандидатов на обучение и их направление.



В дальнейшем кадровые подразделения заключают контракты с гражданином, который поступает в образовательную организацию высшего профессионального образования в сфере внутренних дел для обучения по очной форме, на период обучения. Затем существует обязательство заключить контракт о последующей службе в органах внутренних дел в порядке, установленном ст. 23 закона «О службе в ОВД».

Дополнительное образование является самостоятельным видом образования. Оно направлено на всестороннее удовлетворение образовательных потребностей человека в интеллектуальном, нравственном, духовном, физическом либо профессиональном совершенствовании и не сопровождается повышением уровня образования¹¹.

Дополнительное профессиональное образование сотрудников проводится по программам повышения квалификации, профессиональной переподготовки. Они могут быть реализованы непрерывно. Возможно и их прохождение поэтапно, к примеру, посредством освоения отдельных учебных дисциплин, курсов и модулей, прохождения практики, стажировки, применения различных сетевых форм, в рамках, установленных образовательной программой.

Целями, как повышения квалификации, так и профессиональной переподготовки сотрудников является получение дополнительных знаний и навыков по соответствующим образовательным программам. Они же предполагают изучение отдельных дисциплин, разделов правоохранительной направленности, которые необходимы для выполнения нового вида профессиональной деятельности сотрудников. Дополнительное профессиональное образование получается в организациях, осуществляющих образовательную деятельность.

Дополнительное профессиональное образование сотрудников может осуществляться и в образовательных организациях высшего образования, не входящих в систему МВД России, но в обязательном порядке имеющих лицензию на основе так называемого государственного заказа.

Обучение сотрудников по дополнительным профессиональным программам осуществляется по необходимости. Однако, нормативно закреплено не реже одного раза в пять лет.

Дополнительное профессиональное образование сотрудников, включенных в кадровый резерв для замещения должностей в органах внутренних дел¹², осуществляется по многоуровневой системе подготовки кадровых резервов по направлениям оперативно-служебной деятельности.

Существует ряд оснований для направления на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку.

Ими являются:

1. назначение сотрудника органов внутренних дел на вышестоящую должность,
2. включение сотрудника органов внутренних дел в кадровый резерв,
3. результаты аттестации сотрудника.

Успешно освоившим соответствующую дополнительную профессиональную программу, а также прошедшим итоговую аттестацию, выдаются удостоверения дипломы. Дополнительные профессиональные программы повышения квалификации и профессиональной переподготовки могут быть реализованы как полностью, также и частично в виде стажировки. Она представляет собой изучение передового опыта, возможно и зарубежного, в дальнейшем закрепление полученных знаний, умений и навыков на практике.

Стажировка осуществляется индивидуально. Но, необходимо отметить, что она может носить и групповой характер. При этом предусматриваются такие виды деятельности, как, например, участие в планировании работы подразделений МВД России, работу с нормативными, техническими иными документами.

Получение сотрудником дополнительного профессионального образования является преимущественным основанием для включения сотрудника в кадровый резерв или продолжения замещения им соответствующей должности в органах внутренних дел¹³.

Дополнительное профессиональное образование должно способствовать продвижению сотрудников по службе, также являться для них материальным и моральным стимулом.

Одним из важных направлений подготовки кадров в органах внутренних дел России является профессиональная служебная и физическая подготовка.



Данный вид подготовки осуществляется по месту службы сотрудников органов внутренних дел и имеет четкую цель — это совершенствовать их профессиональные знания и навыки, необходимые для выполнения служебных обязанностей, в том числе и при условии применения физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия. Он подразделяется на следующие виды¹⁴:

1. правовая подготовка,
2. служебная подготовка,
3. огневая подготовка,
4. физическую подготовку.

Так кадровые подразделения совместно с правовыми и иными подразделениями по направлениям служебной деятельности обязаны осуществлять организационное и методическое обеспечение профессиональной служебной и физической подготовки. В обязанность им вменено ведение непрерывного контроля за ее состоянием по соответствующим подразделениям системы МВД.

Итоговые результаты занятий учитываются при присвоении квалификационных званий. Необходимо сказать, что их правовая регламентация определена в ныне действующей Инструкции о порядке присвоения квалификационных званий сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 10 января 2012 г. № 1¹⁵.

В завершении следует отметить, что основным источником подготовки квалифицированных кадров для органов внутренних дел России является именно ведомственная система профессионального образования. Поэтому, учитывая реалии, перспективы и ожидания, она должна совершенствоваться, отвечать всем требованиям государства и общества. В свою очередь система дополнительного образования действующих сотрудников должна способствовать продвижению сотрудника по карьерной лестнице, то есть занимать более высокие должности на службе.

Кроме того, следует помнить о том, что в процессе длительного выполнения своих служебных обязанностей происходит профессиональная деформация личности сотрудника Министерства. В данном случае повышение квалификации и получение дополнительного образования способствуют не только получению новых знаний в сфере

законодательства Российской Федерации, но и воспитанию личности сотрудника в целях его корректного обращения с гражданами при выполнении своих служебных обязанностей и оперативных задач.

¹ Организация подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / А.В. Ольшешская, Л.Л. Сакулина. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2016.

² «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 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

³ Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016). «О полиции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 900.

⁴ Федеральный закон 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 342-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 05.12.2011, № 49 (ч. 1), ст. 7020.

⁵ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016) «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ, 31.12.2012, № 53 (ч. 1), ст. 7598.

⁶ Приказ МВД России от 31.03.2015 № 385 (ред. от 26.07.2016) «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

⁷ Информация с сайта <http://mvd.ru/>

⁸ Приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 660 «Об утверждении Положения о Департаменте государственной службы и кадров Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Документ опубликован не был.

⁹ Федеральный закон 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 342-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 05.12.2011, № 49 (ч. 1), ст. 7020.

¹⁰ Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru).

¹¹ Ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ, 31.12.2012, № 53 (ч. 1), ст. 7598.

¹² Приказ МВД России от 30.08.2012 № 827 «Об утверждении Порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений». // Российская газета, 10.12.2012, № 284.

¹³ Ч. 5 ст. 76 Федерального закона 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 342-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 05.12.2011, № 49 (ч. 1), ст. 7020.

¹⁴ Приказ МВД России от 31.03.2015 № 385 (ред. от 26.07.2016) «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

¹⁵ Приказ МВД России от 10.01.2012 № 1 (ред. от 25.08.2016) «Об утверждении Инструкции о порядке присвоения квалификационных званий сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 28.02.2012 № 23353) «Российская газета», № 76, 06.04.2012.



УДК 342.9
ББК 67.401

ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ВИНЫ ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА: ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

АННА ВЛАДИМИРОВНА ОЛЬШЕВСКАЯ,

старший преподаватель

кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

E-mail: anna-olshevskaya@mail.ru;

ОКСАНА МИХАЙЛОВНА ПОПОВИЧ,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

E-mail: oxana_popovich@mail.ru



Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Автор анализирует основные теории юридического лица и обосновывает необходимость внесения изменений в норму административного законодательства, посвященную виновности юридических лиц.

Ключевые слова: юридические лица, административная ответственность, виновность, должностное лицо, административные правонарушения.

Abstract. The author analyzes the basic theories of the legal entity and justifies the need for changes in the norm of the administrative legislation on the guilt of legal entities.

Keywords: legal entity, administrative responsibility, guilt, officer, administrative offense .

Масштабные изменения законодательства, начатые в 1990-е годы, затронули базовые основы административно-правового регулирования. Возрождаемая в тот период экономика рыночного хозяйства нуждалась в эффективном правовом поле, отвечающем новым социально-экономическим и политическим реалиям. Одним из концептуальных элементов правового механизма стали юридические лица как самостоятельные участники рыночных отношений. Была выстроена новая система юридических лиц, основанная на делении на коммерческие и некоммерческие юридические лица, было принято законодательство о некоммерческих юридических лицах, которые в тот период стали полноправными участниками общественной жизни; были созданы законодательство о хозяйственных обществах и ак-

ционерное законодательство; начало формироваться законодательство о холдингах и объединениях юридических лиц.

Одним из важных достижений явилось возрождение института административной ответственности юридических лиц, нормы которого активно применяются на практике. Вместе с тем, в настоящее время не снижается общий уровень административных правонарушений, совершаемых юридическими лицами.

В последние годы в правовом регулировании административной ответственности наметились определенные тенденции, касающиеся оснований и порядка применения административных санкций к юридическим лицам. Наблюдается существенное расширение оснований административной ответ-



ственности организаций, а также усиление административных санкций, применяемых к хозяйствующим субъектам. Можно также выделить тенденцию к определенной унификации процессуального порядка привлечения юридических лиц к административной ответственности, усилившуюся после объединения высших судов.

В целом, актуальность исследования ответственности юридических лиц за административные правонарушения обусловлена: социальной значимостью рассматриваемого вопроса, где обозначается новый подход к понятию юридического лица как субъекта административной ответственности. При установлении правил, предусматривающих юридическую ответственность организаций, наиболее важная проблема, которая должна быть со всей точностью разрешена — это проблема определения вины. До сих пор не вполне исследована объективно существующая правовая связь между ответственностью юридических лиц и ответственностью представляющих их интересы должностных, хотя данная связь является ключевой в понимании вины юридического лица и возможности привлечения его к административной ответственности.

В рамках правовой науки выработаны две основные концепции, позволяющие описать в действующем законодательстве административную ответственность юридических лиц. Это теория «субститутивной ответственности» и теория «отождествления». Согласно теории «субститутивной ответственности» (т.н. объективистский подход) виновность юридического лица определяется действиями его должностных лиц, которые при реализации своих полномочий нарушили законодательные предписания, однако при этом имели объективную возможность предотвратить правонарушение. Эта точка зрения нашла отражение в российском административном законодательстве. Теория «отождествления» (т.н. субъективистский подход) предполагает, что виновность юридического лица определяется исходя из виновности его должностных лиц, которые осуществляют руководство этим юридическим лицом согласно закону, его учредительным документам (договору, доверенности и т.п.), либо которые фактически контролируют и направляют его деятельность¹.

Вышеизложенное обуславливает необходимость обращения к основным теориям юридического лица.

Развитие отечественной правовой науки проходило при активном влиянии западноевропейских правовых воззрений. Поэтому правовой анализ основных теорий юридического лица невозможен без обращения к соответствующему зарубежному опыту. Как справедливо указывает Ю.В. Яворская, «уровень понимания института юридических лиц, который сложился сегодня, вырабатывался на протяжении достаточно длительного времени под влиянием не только изменений, происходивших в национальном законодательстве, но и достижений западных правовых систем. Интересна в связи с этим историческая ретроспектива взглядов на юридическое лицо как на субъект права. Весьма распространенной теорией, объясняющей сущность юридического лица и фактически общепринятой во Франции, является теория олицетворения. Она была выдвинута еще в Средние века папой Иннокентием IV»².

В немецкой юриспруденции середины XIX века оформился подход, согласно которому юридическое лицо является не фикцией, а существующим в действительности субъектом права, подобным физическому лицу. Более того, многие сторонники подобного подхода считали юридические лица «аналогами» лиц физических. В эти же годы Р. Иерингом была разработана теория «интереса». Данный автор придерживался точки зрения, согласно которой под субъективным правом необходимо понимать охраняемый законом интерес, обладать которым могут лишь физические лица. Соответственно, правовая форма юридического лица выступает в качестве инструмента реализации интересов физических лиц. Только частные лица могут считаться носителями субъективных прав.

Реалистическая теория вины юридического лица включает в себя институциональный и органический подходы. Институциональный подход (его сторонниками, в частности, были М. Ориу и Г. Ренар) основан на тезисе, согласно которому людям изначально свойственно объединяться в группы и образовывать союзы. Эти союзы существуют объективно, вне зависимости от их признания законодателем на уровне позитивного права.



Сторонники органического подхода (в частности, Ж. Блунчли, О. Гирке, П. Мишу, Р. Салейль и др.) рассматривали юридические лица в качестве реальных образований, «живых» организмов. Управляющие ими физические лица — это проводники коллективной воли юридического лица. Представители этого подхода говорили о том, что государство имеет мужской характер, а иные юридические образования — женский. Любая организованная группа, объединенная коллективной волей и общим интересом, становится юридической личностью. Людской коллектив становится самостоятельным юридическим лицом при соблюдении следующих условий: он обладает постоянным интересом, который отличается от субъективных интересов составляющих его членов; он способен не только к выявлению коллективной воли, но и к представлению и защите общего интереса; коллектив включен во взаимодействие с иными субъектами.

Для понимания вопроса о вине юридического лица принципиальное значение имеют следующие общие концептуальные тезисы реалистического подхода:

- юридические лица обладают волей, которая выражается их органами, выступающими в качестве выразителей коллективной воли и созданными именно с этой целью;
- юридические лица возникают по инициативе образующих их физических лиц и вне зависимости от воли государства, функция которого состоит в учета коллективных образований, которые претендуют на статус юридических лиц (явочный порядок создания юридических лиц);
- юридические лица создаются для достижения определенных целей, поэтому их правоспособность изначально ограничена рамками этой заданной цели³.

В свою очередь Г. Кельзен сделал акцент на формальном аспекте вины юридических лиц. По мнению данного автора, юридические лица не могут рассматриваться в качестве реально существующих образований. Они являются порождением позитивного права и продуктом юридической науки. Юридические лица — это описания комплекса норм права, которые определяют правовое положение определенного субъекта.

Главное отличие теории «естественного образования» от теории «правовой фикции» состояло в рассмотрении корпорации в качестве образования, созданного не силой государственного принуждения, а оформившегося как результат сложения свободной воли частных лиц.

Отечественная правовая наука обладает несомненным своеобразием. Ее представителями были выработаны довольно оригинальные самостоятельные концепции вины юридического лица. Вместе с тем, следует еще раз отметить то влияние, которое оказала на становление отечественной правовой мысли западноевропейская юридическая наука. Отечественными учеными основные положения данных концепций были творчески интерпретированы и развиты.

Вместе с тем, выработанное за всю историю развития зарубежной и отечественной правовой мысли понимание вины юридического лица не нашло должного отражения в российском административном законодательстве. Ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ закрепляет два обстоятельства, свидетельствующие о вине юридического лица: возможность соблюдения организацией установленных административным законодательством норм и правил, а также принятие всех зависящих от юридического лица мер по их соблюдению.

Проведенное исследование основных теорий юридического лица со всей очевидностью свидетельствует о том, что сама по себе организация не может соблюдать или нарушать те или иные правовые нормы. Во всех без исключения случаях за действиями или же бездействием юридического лица стоят действия или бездействие конкретных его должностных лиц или же лиц, им уполномоченных.

В этой связи представляется, что во внесенном в настоящее время в Государственную Думу РФ проекте нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁴ должна найти свое отражение иная трактовка вины юридического лица. Сохраняет свою значимость и заслуживает поддержки предложенная Б.В. Россинским следующая редакция: «Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлена вина одного или нескольких его должностных лиц в нару-



шении правил и норм, регулирующих деятельность данного юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность»⁵.

Несомненно, в ходе дальнейшей модернизации российского административного законодательства должны быть учтены и наилучшим образом воплощены в нормах права достижения как зарубежной, так и отечественной правовой мысли, касающиеся вины юридического лица.

¹ См.: Назаренко Б.А. Уголовная ответственность юридических лиц за налоговые преступления: pro et contra // Российский следователь. 2015. № 14. С. 35.

² Яворская Ю.В. Юридические лица: законодательные новации теории и судебной практики в современной России // Российский судья. 2010. № 3. С. 11.

³ См.: Ястребов О.А. Теории о юридических лицах // Юридический мир. 2010. № 5. С. 50—51.

⁴ См.: Проект № 957581-6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 18.12.2015) // Государственная Дума РФ. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. <http://asozd.duma.gov.ru/> Дата обращения — 20.02.2017.

⁵ Россинский Б.В. Размышления о вине юридического лица после нового прочтения работы В.Д. Сорокина «Комментарий избранных мест Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 26.

УДК 342.92

ББК 67.401.01

ЮРИДИЧЕСКАЯ САМОЗАЩИТА ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ КАК СРЕДСТВО АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИХ ПРАВ И СВОБОД ПРИ ВЗАИМОДЕЙСТВИИ С ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ



ВАСИЛИЙ ВИКТОРОВИЧ ПОКОЗИЙ,

профессор кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

E-mail: d2862@yandex.ru;

ГАЗИЯВДИБИР ХАДИСОВИЧ ХАДИСОВ,

заместитель начальника кафедры

административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

E-mail: hadisov65@mail.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

Рецензент: кандидат юридических наук С.П. Стащенко

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются вопросы, связанные с административно-правовым обеспечением прав и свобод граждан при взаимодействии с органами исполнительной власти, вносятся конкретные предложения по повышению качественного уровня административно-правового регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу правоприменительного взаимодействия должностных лиц указанных органов и граждан. Названные вопросы представляется целесообразным рассмотреть на примере деятельности сотрудников полиции.



Ключевые слова: права, свободы, административно-правовое обеспечение, сотрудник полиции, политические гарантии, юридические гарантии, экономические гарантии, законные интересы, самозащита физических лиц, юридические процедуры, механизм реализации.

Abstract. The article discusses issues related to administrative and legal ensuring the rights and freedoms of citizens when interacting with the Executive authorities, made concrete proposals to improve the quality of administrative-legal regulation of public relations concerning the enforcement of interaction of officials of the specified bodies and persons. These issues might be appropriate to consider the example of activity of police officers.

Keywords: rights, freedoms, administrative and legal support, police, political guarantees, legal protections, economic security, the legitimate interests of self-defense of individuals, legal procedures, implementation 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».

Названные позиции, несомненно, подтверждают необходимость значительного увеличения роли физического лица в защите своих прав, свобод и законных интересов. В настоящее время, представители государства обладают доминирующим положением в решении вопросов защиты прав и свобод граждан. В соответствии с законодательством, у гражданина есть, по сути, единственная юридическая возможность защиты своих прав, свобод и законных интересов, — право подачи жалобы или административного искового заявления. В то же время, обозначенные виды обращений физического лица будут рассматривать представители государства, по поводу действий должностных лиц которого, эти жалобы и исковые заявления поступали. Таким образом, должностные лица, в т.ч. органов исполнительной власти, во всех подобных ситуациях нарушают один из основополагающих принципов права: «никто не может быть судьей в собствен-

ном деле». В анализируемых случаях 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 02.05.2006 № 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. Складывается парадоксальная юридическая ситуация, — гражданин как представитель первичной власти попадает в зависимость от должностных лиц государства, представляющих вторичную власть.

Этот факт негативным образом влияет на уровень правовой защищенности физических лиц от правонарушений должностных лиц органов государственной власти. Учитывая, что из всего спектра указанных лиц, наибольшим объемом государственно-властных полномочий (вплоть до лишения человека жизни во внесудебном порядке) обладают сотрудники полиции, представляется целесообразным выше обозначенную проблему проиллюстрировать на примере их деятельности.

Для значительного повышения качественного уровня административно-правового регулирования общественных отношений в сфере административной деятельности сотрудников полиции, а значит и усиления степени официальной защищенности граждан от должностного произвола, допускаемого ими, необходимо следующее:

- дальнейшая систематизация правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие между сотрудниками полиции и физическими лицами в ходе административной деятельности.



Во-первых, необходимо исключить из нормативного регулирования те нормы, которые фактически существуют, но не обладают юридической, т.е. официальной силой. К названным нормам следует относить нормы:

- принятые с превышением должностных полномочий;
- принятые с нарушением установленного порядка их принятия;
- принятые с недопустимыми наименованиями;
- принятые с несоблюдением порядка их оформления;
- не зарегистрированные в органах юстиции в случаях, предусмотренных действующим законодательством;
- неопубликованные официально в указанных случаях;
- содержательно несоответствующие нормативным документам большей юридической силы;
- противоречащие руководящим разъяснениям высших судов России.

Во-вторых, предельно возможная, прежде всего процессуальная, детализация содержания тех норм, которые названной силой обладают.

В-третьих, формирование детальных политических, экономических, правовых и организационных гарантированных механизмов реализации прав, свобод и законных интересов граждан в анализируемой сфере.

- анализ системы юридических средств, применяемых гражданами в рамках противодействия незаконным деяниям сотрудников полиции, с целью их усовершенствования. В дополнение к этому целесообразна оптимизация механизма использования названных средств. По каждому из элементов рассматриваемого административно-правового инструментария необходимо предусмотреть основания, порядок, пределы, субъектов его применения, а также порядок и сроки оформления результатов реализации указанных элементов;
- конкретизация и усиление административной ответственности сотрудников полиции за превышение полномочий, допускаемое ими во взаимоотношениях с гражданами. Представляется обязательным предусмотреть самостоятельную административную ответственность за незакон-

ное ограничение каждого, из предусмотренных во второй главе Конституции Российской Федерации, прав или свобод гражданина;

- модернизация административно-процессуальной составляющей действующего законодательства, регулирующего обеспечение прав и свобод гражданина в административной деятельности сотрудников полиции. В частности, предусмотреть обязательным своевременное процессуальное оформление каждого деяния сотрудника полиции, ограничивающего права, свободы и законные интересы гражданина, с последующей выдачей копии составленного процессуального документа лицу, в отношении которого ограничение применялось;
- перенос акцента в административно-правовом регулировании деятельности сотрудников полиции с принудительной составляющей на обслуживающую права, свободы и законные интересы граждан. Речь в данном случае идет обо всех взаимоотношениях сотрудника полиции и гражданина, не обусловленных административными правонарушениями, спорами о праве и другими юридическими конфликтами;
- обязательная официальная регистрация всех юридически значимых действий сотрудников полиции, осуществляемых ими в отношении граждан. Под названной регистрацией понимается такая фиксация указанных действий, которая влечет наступление юридических последствий;
- уравнивание административно-правовых возможностей взаимного, в том числе принудительного, воздействия сотрудника полиции и гражданина в процессе их официального общения. Необходимо сформировать такой баланс взаимных юридических возможностей, при котором каждому праву сотрудника полиции, корреспондирует право гражданина, а любой обязанности гражданина, соответствует обязанность сотрудника полиции.

Таким образом, административно-правовое обеспечение прав и свобод граждан в деятельности сотрудников полиции является одной из составляющих юридической категории «правовое государство» и гарантирует надежную защиту граждан от служебного произвола указанных лиц.



УДК 342.9
ББК 67.401

ЮРИДИЧЕСКИЕ ЛИЦА: ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ И УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

ОКСАНА МИХАЙЛОВНА ПОПОВИЧ,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

E-mail: oxana_porovich@mail.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

Рецензент: доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент Е.О. Бондарь



Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Произведен критический разбор существующих точек зрения на вопрос о необходимости внесения в законодательство России правового института уголовной ответственности юридических лиц. Делается вывод о нецелесообразности данного законодательного решения.

Ключевые слова: юридические лица, административная ответственность, уголовная ответственность, правовой институт.

Abstract. In the scientific article made a critical analysis of the existing points of view on the question of the necessity of amending the Russian legislation the legal institution of corporate criminal liability. Author comes to conclusion about inexpediency of this legislative decision.

Keywords: artificial person, administrative responsibility, criminal liability, law Institute.

Российское законодательство основано на подходе, согласно которому все совершаемые юридическими лицами правонарушения, независимо от степени их общественной опасности, а также вида и размера санкций за их совершение, квалифицируются, в зависимости от их специфики, как административные, налоговые или бюджетные.

В отечественном законодательстве и доктрине административное правонарушение и административное наказание описываются во многом по модели уголовного преступления и наказания: состав правонарушения, обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность, давность привлечения к ответственности и т.д. Предполагается, что административный проступок отличается от преступления меньшей степенью общественной опасности. При этом, в настоящее время, если по вине должностных лиц, в интересах

или от имени организации, совершено общественно опасное деяние, юридическое лицо будет привлечено к административной ответственности, а соответствующие должностные лица — к уголовной ответственности.

Ситуации, при которых совершаемые юридическими лицами деяния имеют несомненную общественную опасность, довольно распространены, а причиненный ими ущерб превышает ущерб, наносимый многими преступлениями. Во многом именно поэтому вопрос о целесообразности введения института уголовной ответственности юридических лиц продолжает оставаться актуальным и активно обсуждается как в уголовно-правовой, так и в административно-правовой науке.

Вслед за А.И. Рарогом, позиции ученых по вопросу о допустимости и возможности существования института уголовной ответственности юри-



дических лиц можно разделить на четыре группы. В поддержку введения уголовной ответственности и наказания юридических лиц выступают, в частности, Е.Ю. Антонова, С.Г. Келина, А.П. Козлов, А.С. Никифоров, И.В. Ситковский. Против — в частности, Г.И. Богуш, Н.Е. Крылова, В.Г. Павлов. Различные компромиссные варианты законодательного решения проблемы предлагают Б.В. Волженкин и А.И. Коробеев. Четвертая группа ученых рассматривает возможность применения к юридическим лицам иных мер уголовно-правового характера (Г.А. Есаков, Н.Е. Крылова)¹.

17 февраля 2016 г. состоялась Общероссийская научно-практическая конференция «Следственный комитет Российской Федерации: место и роль в обеспечении национальной безопасности государства», организованная Главным следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по городу Москве совместно с Межрегиональной общественной организацией «Выдающиеся полководцы и флотоводцы Отечества» при информационной поддержке федерального научно-практического журнала «Российский следователь», выпускаемого издательской группой «Юрист».

Участники конференции рассмотрели три возможных варианта совершенствования нормативно-правового регулирования ответственности юридических лиц. Первый основан на признании юридического лица субъектом преступления; второй исходит из признания юридического лица субъектом уголовной ответственности, но не субъектом преступления; третий предусматривает сохранение уже существующей административной ответственности юридических лиц за совершение деяний, совпадающих по объективной стороне с соответствующими преступлениями, но базируется на переводе дел об административной ответственности юридических лиц за такие правонарушения в сферу уголовного процесса. Участниками конференции сделан вывод о том, что в современных условиях для Российской Федерации оптимальным является реализация третьего варианта.

При консультативной поддержке Следственного комитета депутатом Государственной Думы А.А. Ремезковым внесен проект Федерального закона, основанный на возможности признания юридического лица субъектом преступления и предусма-

тривающий дополнение законодательства Российской Федерации². Законопроект также поддержали Росфинмониторинг и Центральный Банк РФ. УК РФ было предложено дополнить новой статьей 14.1 «Уголовная ответственность и наказание юридических лиц», в соответствии с которой к уголовной ответственности предполагалось привлечь как отечественные, так и иностранные фирмы и международные организации.

Активным сторонником введения уголовной ответственности юридических лиц, в частности, является председатель Следственного Комитета РФ Александр Бастрыкин. По его мнению, реализация подобной меры позволит осуществлять экстерриториальное уголовное преследование иностранных юридических лиц, которое в настоящее время затруднено из-за принципа взаимности, действующего в международном уголовном праве³.

Инициатива введения уголовной ответственности для юридических лиц широко обсуждалась как на уровне законотворческих органов и органов исполнительной власти, так и в средствах массовой информации.

Ю.А. Крохина, поддерживая данный законопроект, делает следующий вывод: основными субъектами противоправных деяний в сфере незаконного движения капитала являются юридические лица. Деофшоризация российской экономики невозможна без внесения изменений в уголовное законодательство, направленных на установление ответственности юридических лиц. С учетом масштабов вывода денежных средств с территории России в офшорные юрисдикции без деловой цели введение уголовной ответственности юридических лиц представляется мерой немедленного реагирования⁴.

А.В. Федоров указывает на то, что «уже более чем в 70 странах мира установлена уголовная ответственность юридических лиц. В том числе она установлена и в большинстве стран, переживающих, как и Российская Федерация, период перехода от социалистических к рыночным экономическим отношениям»⁵. Данный автор, занимающий должность заместителя Председателя Следственного комитета РФ, считает, что «введение уголовной ответственности юридических лиц объективно обусловлено развитием экономических отношений, вытекает из международных обязательств Российской Феде-



рации, не нарушает основополагающие принципы национальной правовой системы, согласуется с общей теорией юридической ответственности, соответствует национальным интересам и неизбежно в перспективе, возможно даже не столь далекой»⁶.

А.В. Полукаров считает, что одним из основных направлений в совершенствовании противодействия коррупционной преступности в социальной сфере должно стать совершенствование административно-правовой ответственности юридических лиц. Действительно, в отличие от других сфер жизнедеятельности, социальные сферы характеризуются активным участием частных учреждений в отправлении услуг населению (в сфере образования и здравоохранения), что создает потенциальное поле для коррупционных правонарушений со стороны юридических, а не только физических лиц. Как следствие, как введение уголовной ответственности юридических лиц, так и совершенствование административно-правовой ответственности юридических лиц являются необходимыми средствами в эффективной борьбе с коррупцией в социальных сферах⁷.

Н.А. Потапову «видится нелогичной ситуация, когда иностранные органы получают доступ к привлечению российских корпораций к уголовной ответственности, а российская сторона сможет только ставить вопрос о возможном привлечении иностранных корпораций лишь к административной ответственности»⁸. В качестве примера можно привести Закон Великобритании о взяточничестве 2010 г. Обязанность следовать нормам антикоррупционного законодательства Великобритании для российских компаний может возникнуть в следующих случаях: 1) российская компания ведет бизнес в Великобритании, имеет филиал или представительство на ее территории; 2) российская компания действует как «ассоциированное лицо» (является дистрибьютором, агентом компании, зарегистрированной в Великобритании); 3) при взаимодействии с британскими компаниями. Статья 7 Закона о взяточничестве предусматривает ответственность компании за «неспособность предотвратить взяточничество, связанное с ее деятельностью». Для того чтобы защититься от уголовного преследования, компания должна будет доказать в суде Соединенного Королевства, что ею приняты все должные меры по предотвращению корруп-

ции в отношении «связанных с ней лиц» (агентов, дистрибьюторов)⁹.

Ю.В. Трунцевский в этой связи поясняет: в Великобритании существует презумпция того, что работник действует для или от имени компании или ее работодателя. В других обстоятельствах этот вопрос будет определяться путем оценки всех соответствующих обстоятельств, исходя из природы отношений между лицом и организацией. Для того чтобы организация несли ответственность, взятки, выплачиваемые связанными с ней лицами, должны осуществляться в пользу организации. Поэтому, как только будет установлено, что небританская компания ведет бизнес в Великобритании, потенциально она будет нести ответственность за взяточничество, совершенное связанными лицами. Соответствующая коммерческая организация считается полностью ответственной в случае непредотвращения взятки, осуществленной лицом, ассоциированным с организацией¹⁰.

В отличие от Великобритании, в российском Уголовном кодексе закреплена ответственность за совершение преступлений лишь для физических лиц. Как констатирует Г.А. Гаджиев: «несмотря на инициативы Следственного комитета РФ, в российском законодательстве нет уголовной ответственности юридических лиц, а поэтому административная ответственность является в известной мере превращенной формой уголовной ответственности»¹¹.

Кроме того, в настоящее время на уровне таких международных организаций, как Организация Объединенных Наций, Организация экономического сотрудничества и развития, Совет Европы, принято значительное количество конвенций по вопросам установления ответственности юридических лиц за коррупционные и экологические преступления, терроризм и киберпреступность¹².

Развитие экономических отношений привело в XX веке к введению уголовной ответственности юридических лиц во многих странах мира. Сейчас такая ответственность установлена в законодательстве уже более чем 70 государств. Так, И.С. Власов обращает внимание на то, что «принципиальными сторонниками сохранения уголовной ответственности за индивидуальную вину по-прежнему остаются Германия, Россия, Италия и еще, пожалуй, Польша»¹³.

Ю.А. Крохина также пишет, что Российская Федерация остается практически единственной стра-



ной, в уголовном законодательстве которой не реализован институт ответственности юридических лиц за причастность к преступлению. Имеющееся административное законодательство не решает проблемы реальной ответственности юридического лица¹⁴.

Уголовная ответственность юридических лиц (организаций, корпоративных образований) предусмотрена в законодательстве ряда современных государств: Австралии, Азербайджана, Великобритании, Бельгии, Венгрии, Индии, Израиля и др. Причем закрепление этого института не предопределено особенностями правового или исторического развития. Хотя изначально соответствующие нормы, подвергшиеся значительной доктринальной разработке, появились в странах семьи общего права¹⁵.

В законодательстве западноевропейских стран административные проступки, как правило, не считаются самостоятельным видом правонарушения и рассматриваются в качестве разновидности уголовного деликта, не обладающего большой степенью общественной опасности, независимо от того, включены ли такие правонарушения в Уголовный кодекс (Франция) или выведены за его пределы (Германия, Италия). Соответственно, за их совершение установлены менее строгие санкции. Именно характер и размер санкций являются внешними критериями разграничения преступления и административного проступка. Административная ответственность, таким образом, функционирует в уголовно-правовой сфере, являясь по существу уголовной ответственностью. При этом процедура привлечения к ответственности за административные проступки (мелкие уголовные правонарушения) значительно упрощена по сравнению с порядком привлечения к ответственности за преступления, обладающие значительной общественной опасностью.

В отдельных странах (в Дании, Китае, Литве, Норвегии, Перу, Чехии, Чили, Швеции, Эстонии) уголовные дела юридических лиц расследуются в общем порядке, т.е. к ним применяются общие правила судебной процедуры без каких-либо изъятий и дополнений, а в ряде стран (к таким странам относятся Хорватия, Молдова, Словения, Украина и некоторые другие) приняты специальные законы либо в их уголовно-процессуальные кодексы включены специальные нормы о судопроизводстве по делам об уголовных преступлениях, совершенных юриди-

ческими лицами¹⁶. Так, в Уголовно-процессуальном кодексе Швейцарии имеется специальная статья, посвященная уголовному судопроизводству в отношении организаций¹⁷.

Для российской правовой системы такой подход является нетрадиционным, поскольку отечественная наука уголовного права исходит из принципа личной виновной ответственности. Следует согласиться со Н.Н. Смирновым в том, что «в публичном праве главной целью мер ответственности является наказание конкретного виновного физического лица, а не разнородного коллектива, пусть и объединенного общей правоспособностью»¹⁸.

Признавая справедливость аргументов в пользу привлечения юридических лиц к уголовной ответственности, а также то, что подобная возможность предусмотрена в законодательстве иностранных государств (во всех не имеющих административно-деликтного законодательства странах англо-американского и континентального права), данный шаг все же необходимо признать излишним и нецелесообразным. Либо, как минимум, несвоевременным. В УК РФ содержатся нормы, которые не могут быть применимы к юридическим лицам, например, вменяемость лица, совершившего преступление, возраст, с которого лицо подлежит уголовной ответственности, уголовно-правовой статус лица. Кроме того, в большинстве стран, где функционирует институт уголовной ответственности юридических лиц, в принципе нет таких понятий как административное правонарушение, либо состав преступления (например, британские юристы оперируют термином *mens rea*, что не вполне вписывается в российскую правовую традицию).

Как абсолютно верно пишут С.С. Арбузов и С.П. Кубанцев, введение в отечественное уголовное законодательство института уголовной ответственности юридических лиц создаст путаницу и затруднит применение инструментария уголовно-правового воздействия. Как страны общего права (США, Великобритания и др.), так и страны континентального права (Франция, Швейцария, Бельгия, Нидерланды, и др.) не имеют института, аналогичного российскому институту административной ответственности. Соответствующие деяния охватываются в них так называемым малым уголовным правом и иной возможности оказания публично-правового



воздействия на совершившие преступления (правонарушения) юридические лица, они не имеют¹⁹.

Более того, если последовательно придерживаться логики сторонников введения института уголовной ответственности юридических лиц, то неизбежно возникнет вопрос о правомерности существования самой отрасли административного права. А это, в свою очередь, не только нивелирует всю традицию развития отечественной правовой мысли, но и повлечет за собой снижение эффективности правового воздействия на общественные отношения. Как справедливо пишет И.А. Адмиралова, такой закон, как КоАП РФ, «и, соответственно, такой вид юридической ответственности, как административная ответственность, существуют только в нашей стране и некоторых государствах постсоветского пространства»²⁰.

Нельзя забывать и о возможных коррупциогенных последствиях рассматриваемой инициативы. Как пишет В.С. Юрасов, «введение уголовной ответственности юридических лиц, является необоснованной мерой воздействия на бизнес. Юридическое лицо не может существовать без воли людей. Если законопроект в его нынешнем виде станет законом, от него могут пострадать невинные люди: сотрудники и участники юридического лица, которые никак не были задействованы в противоправных действиях»²¹.

Применение уголовных наказаний к юридическим лицам вряд ли будет способствовать достижению таких, заложенных в ч. 2 ст. 43 УК РФ, целей уголовного наказания как исправление осужденного и предупреждение совершения новых преступлений. Так, достаточно резко, но в целом верно, высказывается на этот счет Е.В. Богданов: «для уголовной ответственности присущ элемент кары. Однако как наказывать (качать) то, что не понимает и не воспринимает наказание? Если идея об уголовной ответственности юридических лиц будет все более отражаться в законодательстве, это будет означать только одно: в основе уголовного законодательства в этой части находится мифологическое восприятие окружающей действительности, философия времен пещер. Вряд ли можно надеяться, что посредством такого законодательства можно эффективно разрешать назревшие и назревающие общественные проблемы»²².

Таким образом, введение в российское законодательство норм об уголовной ответственности

юридических лиц в настоящее время нецелесообразно. В настоящее время существует достаточное количество институтов гражданско-правовой и административной ответственности для применения к правонарушениям, которые совершаются организациями. Усилия законодателя должны быть направлены, прежде всего, на повышение их эффективности. При этом, безусловно, дальнейшее широкое публичное обсуждение соответствующих законодательных инициатив будет способствовать совершенствованию административного и уголовного законодательства в целях адекватного ответа новым угрозам и вызовам национальной безопасности Российской Федерации.

¹ См.: Уголовно-правовое воздействие: монография / Г.А. Есаков, Т.Г. Понятовская, А.И. Рарог и др.; под ред. А.И. Рарога. М.: Проспект, 2012. С. 264—265.

² См.: Федоров А.В. Участие Следственного комитета Российской Федерации в правотворческой деятельности как составляющая обеспечения национальной безопасности (на примере совершенствования нормативно-правового регулирования ответственности юридических лиц) // Российский следователь. 2016. № 8. С. 33.

³ Козлова Н. Приступить к ликвидации. В Госдуму внесен закон об уголовной ответственности юридических лиц // Российская газета. 24.03.2015. № 6632 (61).

⁴ См.: Крохина Ю.А. Совершенствование ответственности юридических лиц как способ обеспечения деофшоризации российской экономики // Российская юстиция. 2015. № 11. С. 41—42.

⁵ Федоров А.В. Оценка эффективности ответственности юридических лиц как одно из направлений партнерства государства и бизнеса в противодействии коррупции // Юридический мир. 2015. № 12. С. 37.

⁶ Федоров А.В. Уголовная ответственность юридических лиц за коррупционные преступления // Журнал российского права. 2015. № 1. С. 62.

⁷ См.: Полукаров А.В. Правовые и организационные средства противодействия коррупционным правонарушениям в социальной сфере // Российская юстиция. 2016. № 5. С. 55.

⁸ Потапов Н.А. К вопросу об ответственности юридического лица // Юрист. 2015. № 22. С. 16.

⁹ См.: Копытин Д.А., Шанина А.А. Превенция коррупционных нарушений в деятельности российских компаний. Антикоррупционное законодательство США, Великобритании и России // Предпринимательское право. 2016. № 3. С. 43—44.

¹⁰ См.: Трунцевский Ю.В. Корпоративные коррупционные риски (опыт Великобритании) // Международное публичное и частное право. 2015. № 3. С. 43.

¹¹ Гаджиев Г.А. Конституционные основы юридической ответственности и конституционно-правовая ответственность // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 14.

¹² См., например: Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции: принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Бюллетень международных договоров. 2006. № 10. Октябрь. С. 7—54.

¹³ Власов И.С. О введении в России института уголовной ответственности юридических лиц // Журнал российского права. 2015. № 11. С. 82.



¹⁴ См.: Крохина Ю.А. Совершенствование ответственности юридических лиц как способ обеспечения деофшоризации российской экономики // Российская юстиция. 2015. № 11. С. 41.

¹⁵ См.: Назаренко Б.А. Уголовная ответственность юридических лиц за налоговые преступления: pro et contra // Российский следователь. 2015. № 14. С. 34.

¹⁶ См.: Федоров А.В. Участие Следственного комитета Российской Федерации в правотворческой деятельности как составляющая обеспечения национальной безопасности (на примере совершенствования нормативно-правового регулирования ответственности юридических лиц) // Российский следователь. 2016. № 8. С. 34.

¹⁷ См.: Трефилов А.А. Организация досудебного производства по УПК Швейцарии: Монография. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 202.

¹⁸ Смирнов Н.Н. Особенности применения мер ответственности к юридическому лицу в публичном праве: проблемы теории и правоприменительной практики // Юрист. 2014. № 6. С. 24.

¹⁹ Арбузов С.С., Кубанцев С.П. О перспективе введения в России института уголовной ответственности юридических лиц // Журнал российского права. 2012. № 10. С. 100.

²⁰ Адмиралова И.А. Административно-юрисдикционная деятельность полиции по обеспечению прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 800.

²¹ Юрасов В.С. Законопроект Следственного комитета РФ об уголовной ответственности юридических лиц // <http://www.clj.ru/publications/7/8415/> Дата обращения: 20.02.2017.

²² Богданов Е.В. Проблема уголовной ответственности юридических лиц // Российская юстиция. 2011. № 8. С. 35.

УДК 342.9

ББК 67.401



ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУТА ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ ЛИЦУ, В ОТНОШЕНИИ КОТОРОГО ВЕДЕТСЯ ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ

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 12.00.14 — административное право; административный процесс

Рецензент: кандидат юридических наук, доцент В.Р. Кисин

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. С позиции обеспечения конституционного права лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, на получение квалифицированной юридической помощи проанализированы нормы официального проекта новой редакции КоАП РФ. Сформулирован ряд предложений по устранению выявленных недостатков этой редакции проекта при дальнейшей работе по его совершенствованию.

Ключевые слова: юридическая помощь, производство по делу об административном правонарушении, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, защитник.

Abstract. From the standpoint of ensuring the constitutional right of a person against whom an administrative offence, for obtaining qualified legal advice rules analyzed an official project of the new edition of the code of administrative offences. Formulated a number of proposals on Elimination of discovered drawbacks this editorial project, with further work to improve it.

Keywords: legal assistance to administrative offence, the person against whom an administrative offense, quarterback.



Статья 48 Конституции Российской Федерации гарантирует право каждому на получение квалифицированной юридической помощи. При этом представляется, что особое значение четкая реализация этого права приобретает при привлечении к различным видам юридической ответственности, применении государственного принуждения, связанного с вторжением в сферу прав и свобод человека.

Следует отметить, что в последние годы наметилась устойчивая тенденция усиления репрессивности административной ответственности. По характеру и объему содержащихся в ней лишений, обременений и правоограничений она все больше сближается с уголовной ответственностью. Отмеченное сближение касается однотипных наказаний, мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и уголовно-процессуального принуждения, институтов судимости и административной наказанности [1, 5].

К сожалению, проект новой редакции КоАП РФ (проект Федерального закона № 957581-6 2016 года) закрепляет эту тенденцию. Декларируемые в нем принципы состязательности и равноправия сторон, обеспечения защиты при осуществлении производства по делу должны подкрепляться соответствующими гарантиями прав и законных интересов участников этого производства и, в особенности, лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении.

Сказанное подчеркивает важность норм КоАП РФ, направленных на реализацию конституционного права на получение квалифицированной юридической помощи при производстве по делам об административных правонарушениях. Причем по изложенным выше обстоятельствам Конституционный Суд Российской Федерации постоянно ориентирует федерального законодателя заботиться о надлежащем уровне обеспечения этого права.

Гарантией от незаконного, необоснованного и несоразмерного применения принудительных мер, заключающихся в административной ответственности [2], является право на защиту, которое включает в себя право иметь защитника.

Среди исследовательских работ, посвященных в последнее время анализу норм КоАП РФ, составляющих институт юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об

административном правонарушении, следует выделить статью В.Р. Кисина в первом, январском номере журнала «Административное право и процесс» за 2017 год. В этой работе отмечены основные недостатки, присущие этому правовому институту, и даны предложения по их устранению.

Изучение проекта новой редакции КоАП РФ свидетельствует о том, что в нем, как это не странно, вообще не упоминается о защитнике как участнике производства по делам об административных правонарушениях, что, безусловно, вызывает недоумение. В этом проекте, в статье «Представительство», говорится, что права и законные интересы лица, в отношении которого ведется производство, осуществляет адвокат. Однако в правовом смысле ставить знак равенства между адвокатом и защитником нельзя. Так, в статье 2 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» говорится, что адвокат это советник по правовым вопросам, а в соответствии с пунктом 5 этой статьи он участвует в производстве по делам об административных правонарушениях в качестве представителя (применительно к потерпевшему) или защитника. Представляя потерпевшего, он реализует функцию обвинения, а защищая лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, — функцию защиты. Представляется, что об этом и должен четко говорить КоАП РФ.

При упрощенной форме производства, а именно при вынесении постановления по делу без составления протокола, участие защитника в соответствии с действующим КоАП РФ невозможно. Соответственно, заявление лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о допуске защитника не является основанием для отложения этого процессуального действия в целях составления протокола с участием защитника. К сожалению, с незначительным изменением данный дефект правового регулирования повторяет и рассматриваемый проект новой редакции КоАП РФ. В соответствии с ним, вместо постановления по делу, в случае несогласия, составляется протокол.

Представляется, что в целях полного учета прав и законных интересов участников производства проект новой редакции КоАП РФ должен четко ре-



гламентировать обязательное участие защитника в определенных законом случаях.

Таковыми случаями должны быть следующие. Так, иностранные граждане, как правило, государственных участников СНГ фактически слабо владеют языком, в особенности не понимают юридического смысла текста, с которым их якобы знакомят в рамках производства по делу. Видимо, в таких случаях, даже и с участием переводчика, должен быть и защитник.

Следующий случай может быть связан с реализацией такой очень серьезной меры наказания с далеко идущими последствиями как административное выдворение. Эта мера характеризуется тем, что лица ей подвергнутые, содержатся, как правило, длительное время до фактического выдворения, лишены в дальнейшем права въезда на многие годы. При этом зачастую разбиваются семейные пары в случаях, когда один супруг является гражданином (гражданкой) Российской Федерации, а другой прибыл из ближнего зарубежья и нарушил правила пребывания. В рамках применения принудительных мер в указанных случаях все осуществляется процедурно без защитника. При этом лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и у которого, как правило, отсутствуют материальные средства, не знает когда и каким образом вступает в это производство защитник.

Следует отметить, что принимать решение о назначении такой меры наказания как административное выдворение может только суд. По проекту новой редакции КоАП РФ функцию обвинения в суде реализует представитель (должностное лицо) органа, возбудившего дело. Этим же проектом провозглашен принцип состязательности. Резонно возникает вопрос, с кем в суде будет состязаться этот представитель? С не владеющим толком языком страны пребывания, не знающим в принципе, а не только тонкости нашего законодательства, представителем стран ближнего зарубежья.

Другие случаи могут касаться категории лиц с различными физическими или психическими недостатками (очень часто — глухонемых, слепых). Эти лица не могут самостоятельно осуществлять право на защиту.

Кроме того, представляется целесообразным обязательное участие защитника по делам об адми-

нистративных правонарушениях, предусматривающих возможность административной преюдиции.

Во-первых, это дела об однотипных, как правило, смежных с преступлениями, составах правонарушений. Данные составы, в случае повторности, предусматривают привлечение уже к уголовной ответственности. Соответственно, в этих случаях должны быть и соответствующие гарантии соблюдения прав и законных интересов участников производства, включая и институт правовой защиты при привлечении к ответственности, однотипный и адаптированный институту юридической помощи в уголовном процессе. Представляется обоснованным, что в случае производства по делам с административной преюдицией эти гарантии должны быть адаптированы к гарантиям, предусмотренным уголовно-процессуальным законодательством.

Говоря о перспективах совершенствования института юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, хочется выразить надежду, что высказанные предложения привлекут внимание ученых-административистов и будут учтены в дальнейшей работе по совершенствованию административно-деликтного законодательства.

Литература

1. *Кисин В.Р.* Состояние границы между административной и уголовной ответственностью // *Административное право и процесс.* 2016. № 7.
2. *Кисин В.Р., Понугаев Ю.И.* Этапы реализации административной ответственности и проблемы их правового регулирования // *Административное право и процесс.* 2015. № 8.
3. *Купеева Д.Ч.* Статус защитника в административно-юрисдикционном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.
4. *Микулин А.И.* Право на защиту в производстве по делам об административных правонарушениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск. 2009.
5. *Понугаев Ю.И.* О необходимости дифференциации размеров административных и аналогичных уголовных наказаний с учетом степени общественной опасности деяний // *Административное право и процесс.* 2014. № 2.



УДК 342.9
ББК 67.401

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПАСПОРТНОГО РЕЖИМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ТАТЬЯНА АНАТОЛЬЕВНА ПРУДНИКОВА,

старший преподаватель кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

E-mail: prudi1@rambler.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс



Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В статье исследуется понятие, сущность и значение паспортного режима в Российской Федерации, а также раскрываются актуальные проблемы данной категории и пути их решения.

Ключевые слова: административное право, паспортный режим, миграция, учет населения, миграционная политика, ГУВМ МВД России.

Abstract. This article examines the concept, nature and importance of the passport regime in the Russian Federation, and also reveals the actual problems of this category, and their solutions.

Keywords: administrative law, passport system, migration, population, migration policy, GUVM of the MIA of Russia.

Для административного права, как и для любой другой отрасли права, характерны специфические режимы регулирования, которые во многом определяются особенностями данной отрасли права, ее ролью, функциями, задачами.

Режим как теоретико-правовая категория, чаще всего исследуется в рамках теории правового регулирования. Так, С.С. Алексеев, рассматривая механизм правового регулирования, предлагает используемые и применяемые в нем «комплексы юридических средств» называть правовыми (юридическими) режимами.

Под правовым режимом он понимает «порядок регулирования, который выражен в многообразном комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования» [3].

В современной России существенно возросла роль паспортного режима в деле учета населения, в реализации прав и обязанностей граждан. Данный режим необходим также в деле борьбы с преступностью, в профилактике различных правонарушений, в розыске лиц и в обеспечении общественной и национальной безопасности.

Современная интеграция России в международное сообщество сопровождается рядом негативных факторов, в том числе — усилением влияния международной преступности на внутреннюю криминальную обстановку.

Анализ состояния криминогенной обстановки в Российской Федерации за 2016 года позволяет констатировать, что по официальным статистическим данным ГИАЦ МВД России во многих субъектах Российской Федерации наблюдается снижение количества регистрируемых преступлений. Иностранцами гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации совершено



43,9 тыс. преступлений, что на 8,9% меньше, чем за январь — декабрь 2015 года, в том числе гражданами государств-участников СНГ — 38,5 тыс. преступлений (-8,5%), их удельный вес составил 87,6% [2]. Однако даже при положительной статистике преступности наблюдается отсутствие должного миграционного контроля при въезде и выезде из Российской Федерации, пребывание на ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства, с нарушением установленных законодательством Российской Федерации правил, регулирующих порядок въезда, пребывания, транзитного проезда и выезда иностранных граждан, а также произвольное изменение ими своего правового положения в период нахождения на территории Российской Федерации. В связи с чем в деле предупреждения и пресечения различного рода правонарушений значительно возрастает актуальность и важность паспортного режима.

Демократические преобразования, связанные с формированием в Российской Федерации правового государства и гражданского общества, обусловили необходимость качественного преобразования паспортного режима. С учетом происходящих сегодня изменений в нашем государстве по регистрационному учету граждан РФ, миграционному учету иностранных граждан и лиц без гражданства, введению универсальных электронных карт, а также удостоверений личности в виде электронных паспортов необходимо более детальное изучение данной тематики.

Паспортная система в России развивалась во взаимосвязи с укреплением государства и общества, получая законодательное закрепление целей, задач, функций ее структурных элементов в комплексе нормативных правовых актов, регламентирующих организационно-правовые основы порядка, контроля за передвижением населения и иностранных граждан в пределах страны [5].

Главное управление по вопросам миграции МВД России в своих отчетах формулирует следующие негативные последствия незаконной миграции [2]:

- угроза безопасности страны, геополитическим интересам и международному имиджу;
- расширение масштабов теневой экономики, обострение ситуации на рынке тру-

да и вытеснение с него российских фирм и работников;

- усиление социальной напряженности и ксенофобии, осложнение криминогенной ситуации;
- использование неконтролируемых миграционных процессов, каналов незаконной миграции спецслужбами иностранных государств, международными террористическими и экстремистскими организациями для ведения различного рода противоправной деятельности, затрагивающей вопросы безопасности Российской Федерации.

Миграционная политика является важной частью социальной политики и способствует достижению таких общественных целей, как развитие рыночных отношений, обеспечение демографическими ресурсами рынка труда, соблюдение прав и свобод человека.

К числу наиболее значимых проблем, связанных с обеспечением прав и свобод человека и гражданина в сфере осуществления паспортного режима, в современной России следует отнести, прежде всего, коррупцию и подделку документов.

Сложившаяся в настоящий период система регистрации по месту пребывания может функционировать только при условии, если она подкреплена активной системой полицейского контроля и жесткими санкциями за уклонения, поскольку у гражданина в принципе нет мотивов регистрироваться, кроме угрозы наказания [4]. Призванная создавать условия для реализации прав граждан и предупреждать правонарушения, эта система формирует административные барьеры и является причиной совершения многочисленных правонарушений и коррупции. Определенным стимулом для подобных проверок является возможность вымогательства или изъятия денег у задержанных. Региональные власти произвольно устанавливают санкции за нарушение регистрационных норм.

Также к одной из проблем следует отнести, отсутствие единой системы учета и идентификации граждан. В современном обществе при анализе самых различных процессов: социальных, миграционных, экономических, политических, экологи-



ческих и других постоянно необходимы сведения о миграции населения. В отсутствие организации единого учета населения нет возможности для качественного управления этими процессами. Для грамотного регулирования миграционных процессов, необходимо создание единой, актуальной и действующей системы учета населения, включая миграцию и иммиграцию российских и иностранных граждан. Данная информация, касающаяся вопросов регистрационного учета (сведения о регистрации граждан, снятии их с учета, сведения о лицах, имеющих судимость и т.д.) будет содержаться в едином автоматизированном банке данных [6].

Несовершенство действующего миграционного законодательства тоже насущный вопрос. Нормативная база по паспортно-визовым вопросам включает в себя большой массив федеральных законов, указов Президента России, постановлений Правительства РФ, инструкций различных ведомств и других источников. Такая разрозненность правовых норм, постоянное внесение изменений в действующее законодательство приводят к ошибкам в практике применения паспортно-визовых норм, что усиливает напряженность во взаимоотношениях исполнительных и контролирующих органов с гражданами, так как именно на них в первую очередь отражаются все эти изменения. Некорректность формулировки ч. 2 ст. 18.10 КоАП РФ относительно субъектного состава правонарушения приводит к тому, что в судах в отдельных регионах нелегальных мигрантов не подвергают штрафным санкциям.

Поэтому законодательство по паспортно-визовой и регистрационной работе нуждается в дальнейшем детальном исследовании и четкой систематизации, а учитывая факторы, обуславливающие возрастающую миграцию населения нашей страны и иммиграцию из стран ближайшего зарубежья, эта проблема также нуждается в глубоком теоретическом исследовании.

На сегодняшний день в МВД России нет должного финансирования на оформление документов и депортацию уже оформленных иностранцев. Специалисты связывают финансовые проблемы с ликвидацией ФМС России и переводом миграционной службы в МВД.

С апреля 2016 года все функции по содержанию, охране и вывозу мигрантов-нарушителей возложены на МВД России. Только вот бюджет был утвержден еще в прошлом году, а денег на исполнение этих обязанностей просто нет. На данный момент центры временного содержания граждан заполнены практически полностью. Более половины мигрантов являются выходцами из Узбекистана и Таджикистана — ранее судимые и в России, и у себя на родине. Министерство внутренних дел не располагает достаточными средствами не только на депортацию мигрантов, но и на оформление документов, необходимых для вывоза гражданина, а также на оплату консульских сборов.

Проблема высококвалифицированной миграции приобретает глобальный характер. Российская наука теряет не только отдельных ученых и высококвалифицированных специалистов, но и целые научные школы, исследовательские коллективы и перспективные направления в математике, физике и генетике и др. В США, Канаду и развитые страны Европы отправляются высококлассные специалисты, претендующие на достойные должности в престижных компаниях и соответственно проходящие жесткий отбор.

Литература

1. www.consultant-plus.ru
2. www.mvd.rf
3. *Алексеев С.С.* Государство и право: Учебное пособие для вузов. М., Велби, 2008 г.
4. *Прудников А.С.* Организационно-правовые основы предоставления временного убежища в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 8.
5. *Прудникова Т.А.* Роль субъектов организационно-правового обеспечения взаимодействия российского государства с соотечественниками за рубежом // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 3.
6. *Хакимов Р.И.* Актуальные проблемы паспортно-регистрационного режима в России, Юридические науки: проблемы и перспективы. Казань, 2015 г.



УДК 342.9

ББК 67.401



АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПОБОИ

МАРИЯ АЛЕКСАНДРОВНА РОДИНА,

адъюнкт кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: maria.rodina.1993@mail.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

Научный руководитель: кандидат юридических наук,

доцент профессор кафедры административного права Д.Н. Шурухнова

Рецензент: кандидат юридических наук, доцент Г.Н. Василенко

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируются мнения исследователей о теоретической и практической значимости института административной ответственности за побои. Выделены проблемы, возникающие в теории и на практике, в связи с применением указанного института.

Ключевые слова: административная ответственность, уголовная ответственность, побои, преступление, декриминализация.

Abstract. The article is devoted to the analysis of the opinions of researchers on the theoretical and practical significance of the institution of administrative responsibility for beatings. Problems are identified that arise in theory and practice in the application of the said institution.

Keywords: administrative responsibility, criminal responsibility, beatings, crime, decriminalization.

Федеральным законом от 03.07.2016 № 326-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности»¹, вступившим в законную силу 15.07.2016, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ² дополнен ст. 6.1.1. «Побои», согласно нормам которой «нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий, указанных в ст. 115 УК РФ, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до тридцати тысяч рублей, либо административный

арест на срок от десяти до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок от шестидесяти до ста двадцати часов».

Дополнение КоАП РФ указанной статьей породило у исследователей множество дискуссий по поводу теоретической и практической неоднозначности внесенных изменений. Ученые разделились на две группы: 1) те, которые выступают «за» эффективность положений ст. 6.1.1. КоАП РФ, и 2) те, которые выступают «против» указанных положений в связи с их противоречивостью и не результативностью. Рассмотрим в настоящей статье доводы каждой из групп исследователей.

Законодатели, принимая решение о декриминализации побоев, в пояснительной записке к законопроекту в качестве обоснования целесообразности введения ст. 6.1.1. КоАП приводили суждение о том, что разграничение административной и уголовной ответственности за совершение побоев позволит



надлежащим образом реагировать на факты семейного насилия, противоправного поведения нерадивых родителей и других лиц, склонных к постоянным угрозам или систематическому совершению насильственных действий.

В.И. Торговченков, анализируя ст. 6.1.1. КоАП РФ и ст. 116.1. Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ³ «Нанесение побоев лицом, подвергнутым административному наказанию», отмечает, что введение административного наказания за побои «сможет оказать определенный положительный эффект», поскольку административное законодательство не содержит норм о примирении сторон, тогда как положения уголовно-процессуального закона допускают возможность примирения между потерпевшим и обвиняемым, что влечет прекращение уголовного преследования, а следовательно, вовсе избавляет виновное лицо от какой-либо ответственности. Кроме того, В.И. Торговченков подчеркивает, что разделение административной и уголовной ответственности за побои оказывает превентивное воздействие и воспрепятствует повторному совершению такого вида правонарушений⁴.

Д.А. Чернокальцев также выступает в поддержку введения административной ответственности за побои, в своей статье он указывает, что существование такой нормы в КоАП РФ значительно повышает вероятность того, что вышедший из себя правонарушитель, оштрафованный в административном порядке за нанесение побоев, «задумается о том, что в следующий раз за свою несдержанность он может отправиться на зону, и будет вести себя прилично»⁵.

Другие исследователи, наоборот, говорят о неэффективности и противоречивости норм ст. 6.1.1. КоАП РФ, а также указывают ряд проблем, возникающих в теории и на практике в связи с применением указанной статьи.

Так, П.А. Скобликов декриминализацию побоев называет «почвой для самосуда»⁶.

О.В. Костылева еще на этапе рассмотрения законопроекта о включении административной преюдиции в составы побоев выделила теоретическую проблему разделения административной ответственности за побои по ст. 6.1.1. КоАП РФ и уголовной ответственности за побои по ст. 116.1. УК РФ, а именно, указала на недопустимость кримина-

лизации деяний с равнозначными последствиями по критерию увеличения количества их совершения, поскольку те же деяния, совершенные в третий раз, не становятся более общественно опасными⁷. В связи с указанным, интерес представляет точка зрения профессора Н.А. Лопашенко, который писал, что «самостоятельные административные правонарушения... объединяются только личностью лица, их совершившего, однако это недостаточное основание для криминализации. Основу криминализации составляет общественно опасное деяние лица, которое причиняет или может причинить существенный вред правоохраняемым интересам, чего нет в случае совершения административных правонарушений»⁸.

М. Никонов в своей статье рассматривает ряд негативных последствий, появившихся в судебной практике, в связи с введением нормы об административной ответственности за побои.

Первой проблемой является привлечение лица к административной ответственности за побои, которые были нанесены в период, «предшествующий вступлению в силу декриминализационного пакета»⁹.

Правоприменители высказывали мнение, согласно которому лицо, нанесшее побои, может быть привлечено к административной ответственности по ст. 6.1.1. КоАП РФ, если ранее в отношении него было прекращено уголовное дело в связи с отсутствием в действиях лица состава преступления, «поскольку для него в целом ситуация улучшилась: если ранее он был бы привлечен к уголовной ответственности, то теперь за те же деяния предусмотрена более мягкая административная ответственность».

Однако судебная практика противоположна вышеуказанному мнению. Так, судья Свердловского областного суда по делу № 72-107/2017 при рассмотрении жалобы на определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении указал, что «...должностное лицо и судья пришли к верному выводу, что основания для возбуждения дела об административном правонарушении в отношении Ханина А.Г. отсутствуют, поскольку до 15.07.2016 административная ответственность за нанесение побоев законодателем установлена не была»¹⁰, несмотря на то, что 29.07.2016 постановлением мирового судьи уголовное дело и уголовное преследование по ч. 1 ст. 116 УК РФ в отношении



Ханина А.Г. было прекращено за отсутствием состава преступления ввиду принятия закона, устраняющего преступность деяния.

Следующим недостатком введения ст. 6.1.1. КоАП РФ, по мнению М. Никонова, является то обстоятельство, что «перевод совершенных впервые «простых» побоев» в число административных правонарушений приводит к снижению процессуальных гарантий для привлекаемых к ответственности. Так, если ранее лицо, привлеченное к ответственности в порядке, установленном Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ¹¹, было вправе ходатайствовать о бесплатной юридической помощи, то в настоящее время при привлечении к административной ответственности за подобные деяния, у него будет отсутствовать такая возможность.

Следует согласиться с мнением М. Никонова о возможности предоставления привлекаемому к административной ответственности лицу за побои права на получение бесплатной юридической помощи, поскольку ст. 6.1.1. КоАП РФ предусматривает не только значительный размер штрафа, но и административный арест. Указанная позиция подтверждается практикой вышестоящих судов, так, согласно Определению Конституционного Суда РФ от 05.02.2015 № 236-О¹² «вопрос... о необходимости предоставления привлекаемому к административной ответственности лицу права на получение бесплатной юридической помощи может приобретать конституционное значение в тех случаях, когда обусловленная привлечением к такой ответственности степень реального вторжения в конституционные права и свободы данного лица сопоставима с мерами уголовно-правового воздействия».

А. Земцова рассматривает проблему привлечения лиц, подвергнутых административному наказанию за побои, к уголовной ответственности по ст. 116.1. УК РФ в связи с тем, что уголовные дела по ст. 116.1. УК РФ являются делами частного обвинения, т.е. уголовные дела по таким составам могут быть возбуждены только путем подачи заявления в суд самим потерпевшим. Иными словами, потерпевшее лицо при подаче заявления в суд должно быть осведомлено о личности правонарушителя, а также об имеющихся у него административных наказаниях за побои. В случае отсутствия в заявлении соот-

ветствующих сведений, суд отказывает в принятии заявления к производству, что создает препятствия для доступа граждан к правосудию¹³.

А. Воробьев, анализируя целесообразность введения административной ответственности за побои с практической точки зрения, указывает, что «перевод совершенных впервые побоев в категорию административных правонарушений сократит преступность лишь на бумаге, потому что такие деяния не будут более считаться преступлениями»¹⁴. Следует согласиться с мнением А. Воробьева, поскольку несмотря на наличие уголовных запретов раскрываемость и наказуемость таких преступлений недостаточны, и замена уголовного наказания на административные ограничения заблокирует в большинстве случаев привлечение правонарушителей к уголовной ответственности при повторном реальном нанесении побоев (рецидиве), что повлечет снижение раскрываемости преступлений. Более того, снижается результативность расследований декриминализованных деяний в связи увеличением нагрузки на органы, осуществляющие производство по административным правонарушениям.

В связи с изложенным интерес приобретает точка зрения исследователей, которые в качестве альтернативного способа снижения процессуальной нагрузки органов предварительного расследования и суда предлагают перевести отдельные составы преступлений в категорию уголовного проступка, под которым они понимают закрепление особого упрощенного порядка расследования, направленного на реализацию примирительных процедур¹⁵. По нашему мнению, указанное решение проблемы может быть действенным на практике, поскольку закрепление статуса уголовного проступка, а не административного деликта, повлечет более серьезное отношение граждан, органов предварительного расследования и надзирающих органов к такому деянию как к уголовно-наказуемому правонарушению.

Таким образом, введение административной ответственности за побои нельзя всецело признать эффективным институтом и универсальным средством смягчения мер уголовной репрессии. Эффективность борьбы с преступностью не повысится посредством введения декриминализации и формального лишения статуса преступления некоторых деяний. По нашему мнению, обеспечение



государством неотвратимости наказания правонарушителей привело бы к большей результативности в предотвращении преступлений.

¹ Федеральный закон от 03.07.2016 № 326-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» // Российская газета. 2016. № 149.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 07.01.2002. № 1 (часть I). Ст. 1.

³ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁴ Торговченков В.И. К вопросу о внесении изменений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Российской Федерации, предложенных Верховным Судом России // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 1. С. 79—86.

⁵ Чернокальцев Д.А. Бить рублем // ЭЖ-ЮРИСТ. 2016. № 33.

⁶ Скобlikов П.А. Ближе к гуманности, дальше от справедливо-

сти? Судебное ведомство выступило с инициативой декриминализации мелких хищений и побоев // Юрист спешит на помощь. 2015. № 10.

⁷ Земцова А. Перспективы либерализации уголовного закона... посредством административной преюдиции // ЭЖ-ЮРИСТ. 2016. № 10. С. 60—71.

⁸ Лопашенко Н.А. Административной преюдиции в уголовном праве — нет! // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2011. № 3 (23). С. 71.

⁹ Никонов М. Поправки приняты — вопросы остались // ЭЖ-ЮРИСТ. 2016. № 34.

¹⁰ Решение Свердловского областного суда от 25.01.2017 по делу № 72-107/2017 [Электронный ресурс]. // URL: <http://www.aero.garant.ru/internet/>.

¹¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (часть I). Ст. 4921.

¹² Определение Конституционного Суда РФ от 05.02.2015 № 236-О [Электронный ресурс]. // URL: <http://www.ksrf.ru>.

¹³ Земцова А. Перспективы либерализации уголовного закона... посредством административной преюдиции // ЭЖ-ЮРИСТ. 2016. № 10.

¹⁴ Воробьев А. Тонкости декриминализации // ЭЖ-ЮРИСТ. 2016. № 3.

¹⁵ Муравьев К.В. Способы снижения процессуальной нагрузки, альтернативные декриминализации // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 1. С. 61—66.

Предупреждение преступлений и административных правонарушений органами внутренних дел: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлениям подготовки «Юриспруденция» и «Правоохранительная деятельность» / под ред. С.Я. Лебедева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 655 с.

Раскрыты основные теоретические и практические положения организации и осуществления деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений и административных правонарушений. Показаны ее правовые, организационные и тактические основы, вопросы предотвращения, профилактики и пресечения противоправных деяний, входящие в предупредительную компетенцию органов внутренних дел. Определены милицмейская специфика общей, индивидуальной и виктимологической профилактики правонарушений. Особое внимание уделено предупреждению милицией преступлений и административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними; против личности; в сфере экономики; террористической и экстремистской направ-

ности; связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ; с незаконным оборотом оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ; в сфере экологической безопасности; безопасности дорожного движения и др.

Для курсантов, слушателей, адъюнктов и преподавателей высших и средних специальных учебных заведений системы МВД России, студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов, практических работников правоохранительных органов.



УДК 342.9
ББК 67.401

К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ И ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ ЗА ПОТРЕБЛЕНИЕ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ ИЛИ ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ БЕЗ НАЗНАЧЕНИЯ ВРАЧА

ЕКАТЕРИНА АЛЕКСАНДРОВНА СОЛОМАТИНА,

доцент кафедры административного права

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

E-mail: katesolo@yandex.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

Рецензент: кандидат юридических наук, доцент Н.Л. Денисов

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Автор исследует ст. 6.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях применительно к составу административного правонарушения. В процессе анализа выявляются актуальные проблемы правоприменения указанной статьи и даются общие направления по их устранению.

Ключевые слова: наркотические средства, психотропные вещества, наркотики, прекурсоры, потребление, без назначения врача, административная ответственность.

Abstract. The authors investigate Art. 6.9 code of the Russian Federation on administrative violations of law related to the administrative offence, its relationship with related legislation. In the process of analyzing the detected actual problems of enforcement of this article and provides General direction for their elimination.

Keywords: narcotic drugs, psychotropic substances, narcotics, precursors, consumption, without prescription, administrative responsibility.

По результатам мониторинга развития или снижения наркоситуации в настоящее время в России регулярно потребляет наркотики около 1,6% населения страны, на учете в специализированных медицинских учреждениях состоит свыше 640 тыс. потребителей наркотиков. Однако, эти данные в связи с общим процентом латентности не позволяют полностью отразить реальное количество наркоманов.

В 2016 году из незаконного оборота изъято 21,7 тонны различных наркотиков, из которых свыше 15 тонн относятся к наркотикам каннабисной группы, более 4 тонн синтетических наркотиков, 1,4 тонны наркотических средств опийной группы (в том числе 965 кг героина), 1,3 тонны психотропных веществ и 385 кг сильнодействующих веществ. Самую высокую динамику распространения показывают наркотики синтетического происхождения, происходит активное формирование рынков новых

психоактивных веществ. Проблема оборота новых психоактивных веществ и синтетических наркотиков становится настолько актуальной, что может рассматриваться наравне с угрозой распространения афганского героина. Наркотрафик в Российскую Федерацию проходит через Центрально-Азиатский регион. Синтетические наркотики поступают из Азии и Европы. Для транспортировки наркотиков стали активно использоваться почтовые каналы [8].

Одновременно с этими процессами в России на законодательном и управленческом уровнях происходят процессы по разработке, внедрению и совершенствованию антинаркотического комплекса мер, направленного на эффективное противодействие наркотикам и их прекурсорам, однако некоторые вопросы так и остаются неурегулированными. Так, предупреждение правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психо-



тропных веществ и их аналогов, сводится к набору мер, носящих исключительно карательно-репрессивный характер.

Напомним, что в Российской Федерации запрещается потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача согласно ст. 40 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах». В ст. 25 указанного закона закреплен общий порядок отпуска наркотических средств и психотропных веществ физическим лицам через аптечные организации при наличии у последних лицензии на указанный вид деятельности [2].

Физическое лицо вправе потреблять наркотические средства и психотропные вещества, внесенные в списки II и III, отпущенные в аптечных организациях и учреждениях здравоохранения в медицинских целях только по рецепту [4], содержащим назначение указанных средств, веществ, выписанным на специальных бланках, при назначении лечащим врачом.

Потребление наркотических средств, психотропных веществ с нарушением указанного порядка рассматривается в качестве противоправного деяния и квалифицируется в соответствии со статьей 6.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее КоАП РФ).

Таким образом, за потребление наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача установлена только административная ответственность, уголовная ответственность за данный состав не предусматривается. Законодательно данный факт можно объяснить наличием превентивной меры, установленной в КоАП РФ, направленной на сохранение здоровья физического лица путем раннего выявления заболевания наркоманией, предотвращения злоупотребления наркотическими средствами и психотропными веществами.

Следует отметить, что такие правонарушения как склонение к потреблению наркотических средств или психотропных веществ либо организация, содержание притонов для потребления наркотических средств или психотропных веществ содержат состав преступления в рамках статей 230, 232 УК РФ соответственно.

Рассмотрим особенности привлечения к административной ответственности по ст. 6.9 КоАП РФ.

Объектом административного правонарушения по анализируемой статье являются общественные отношения в области охраны здоровья населения, а также в сфере установленного порядка оборота наркотических средств и психотропных веществ.

Объективную сторону правонарушения по ст. 6.9 КоАП РФ составляют совершенные в нарушение установленного порядка действия по употреблению без назначения врача наркотических средств или психотропных веществ, включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации [3].

Субъект правонарушения по ч. 1 ст. 6.9 КоАП РФ — только физическое лицо (гражданин РФ), достигшее 16-летнего возраста, по ч. 2 — иностранный гражданин или лицо без гражданства.

Субъективная сторона — прямой умысел. Виновный сознает, что он производит противоправные действия, предвидит их вредные последствия и желает их либо сознательно допускает.

Санкция — штраф в размере от 4 до 5 тысяч рублей или административный арест до 15 суток (для граждан РФ); штраф в размере от 4 до 5 тысяч рублей с административным выдворением за пределы РФ или административный арест до 15 суток с административным выдворением за пределы РФ (для иностранных граждан РФ).

Следовательно, санкция по ст. 6.9 КоАП РФ является альтернативной, в отношении физического лица она дифференцируется в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию наказания, учета степени общественной опасности содеянного и достижения целей наказания [5].

Протоколы о совершении указанных правонарушений по данной статье составляются сотрудниками органов внутренних дел (полиции) (п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ) и органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (п. 83 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ), которые при наличии достаточных оснований полагать о нахождении лица в состоянии наркотического опьянения могут направить его на медицинское освидетельствование [7].



Факт совершения правонарушения по ст. 6.9 КоАП РФ должен быть подтвержден протоколом об административном правонарушении, справкой медицинской организации о наличии в организме правонарушителя следов потребления наркотического средства (психотропного вещества), рапортом уполномоченного сотрудника полиции, протоколом об административном задержании.

Дела по ст. 6.9 КоАП РФ рассматриваются мировыми судьями (ст. 23.1 КоАП РФ).

При совершении данного правонарушения предусмотрена возможность освобождения лица от административной ответственности: при добровольном обращении лица в лечебно-профилактическое учреждение для лечения, а также при направлении лица с его согласия на медицинское и социальное восстановление в лечебно-профилактическое учреждение¹.

Анализ реализации ст. 6.9 КоАП РФ и применение ее сотрудниками правоохранительных органов в отношении наркоманов показывает следующие проблемы.

1. Категория граждан, привлекаемых к административной ответственности за правонарушения в сфере незаконного оборота наркотиков, отличается финансовой нестабильностью, в связи с чем, в большинстве случаев административные штрафы не уплачиваются или уплачиваются в ущерб материальным интересам семьи наркозависящего лица, члены которой не только оплачивают административный штраф за наркомана, но и испытывают серьезные проблемы по сохранению своего имущества от покушений на него со стороны родственника-наркомана.

2. Применение административного ареста по ст. 6.9 КоАП РФ к правонарушителю позволяет вырвать наркозависимых из обычно окружающей их антисоциальной обстановки, предупредить совершение новых преступлений и правонарушений, однако судьями как правоприменителями используется данная санкция крайне неохотно, т.к. законодательно не решен вопрос о месте отбывания наказания в виде административного ареста лица, употребивше-

го наркотические средства и (или) психотропные вещества, о проблеме «ломки» наркозависящего лица в момент отбывания административного наказания, о дозволённых мерах реагирования и ответственности должностных лиц, обеспечивающих выполнение административного наказания в отношении наркомана, их взаимодействие со станциями скорой помощи и наркологическими диспансерами.

3. Реализация принципа целесообразности применения административного выдворения к иностранным лицам, имеющих зарегистрированную на них собственность в Российской Федерации и состоящих в браке с гражданами России, не достигается. Так, согласно Постановлению Верховного Суда РФ от 22.11.2016 № 11-АД16-24 на жалобу иностранного гражданина, признанного виновным Нижнекамским городским судом Республики Татарстан 25.09.2014 г. в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 6.9 КоАП РФ, и подвергнутому административному наказанию в виде административного штрафа в размере 4 000 рублей с принудительным выдворением за пределы Российской Федерации, решение нижестоящего суда о выдворении иностранного гражданина было исключено [6].

Верховный суд аргументировал свою позицию тем обстоятельством, что иностранный гражданин женат на российской гражданке и имеет в собственности квартиру, а при назначении административного наказания физическому лицу согласно ч. 2 ст. 4.1 КоАП РФ учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность.

Ссылаясь на то, что отягчающих административную ответственность оснований не было выявлено, а положения ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод регламентируют, что каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни и не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением законодательно установленных случаев, Верховный суд, используя норму п. 2 ст. 27 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», констатирует,

¹ Соответствует положениям подп. «с» п. 4 ст. 3 Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, предусматривающим при малозначительности правонарушения случаи применения мер перевоспитания либо социальной реинтеграции, а также, если правонарушитель является наркоманом, его лечения и последующего наблюдения за ним.



что въезд в Российскую Федерацию данному иностранному гражданину не будет разрешен в течении пяти лет с момента административного выдворения, поэтому административное наказание в виде выдворения не исключает серьезного вмешательства со стороны государства в осуществление семейных права иностранного гражданина.

Однако, санкция ч. 2 ст. 6.9 КоАП РФ в своей первой части не предусматривает альтернативу: или административный арест или административное выдворение. Поэтому законно ли решение Верховного суда и требует ли данная ситуация более глубокой правовой проработки?

Таким образом, применительно к санкциям двух частей ст. 6.9 КоАП РФ наметилась практическая проблема, не позволяющая эффективно применить правовые нормы административного наказания, тем самым реализация принципов целесообразности и эффективности применения административного штрафа к наркоману и административного выдворения к иностранным лицам, имеющих зарегистрированную на них собственность в Российской Федерации и состоящих в браке с гражданами России, не достигается.

В связи с чем, автором статьи предлагается внести изменения ч. 1 ст. 6.9 КоАП РФ следующей формулировкой:

Потребление гражданами Российской Федерации и иностранными гражданами наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 статьи 20.20, статьей 20.22 настоящего Кодекса, либо невыполнение законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения гражданином, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что он потребил наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо новые потенциально опасные психоактивные вещества, — влекут наложение административного штрафа в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток для российских и иностранных граждан, впервые употребивших наркотические средства и психотропные вещества и состоящих на первичном учете в соответствующих подразделениях МВД России».

Заменить 2 ст. 6.9 КоАП РФ следующей формулировкой:

«Те же действия, совершенные российскими и иностранными гражданами, повторно употребивших наркотические средства и психотропные вещества и ранее проходящим по учетам МВД РФ — влекут наложение административного штрафа в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей с обязательными работами на срок до двухсот часов».

Таким образом, рассмотренная в настоящей статье проблема правоприменения по ст. 6.9 КоАП РФ нуждается в более детальной проработке, требует широкой научной и практической дискуссии и новых идей.

Литература

1. Конвенция Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (заключена в г. Вене 20.12.1988).

2. Федеральный закон РФ от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» // СЗ РФ. 12.01.1998. № 2. Ст. 219.

3. Постановление Правительства РФ от 30.06.1998 № 681 «Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации» // СЗ РФ. 06.07.1998. № 27. Ст. 3198.

4. Приказ Минздрава России от 01.08.2012 № 54н «Об утверждении формы бланков рецептов, содержащих назначение наркотических средств или психотропных веществ, порядка их изготовления, распределения, регистрации, учета и хранения, а также правил оформления» // Российская газета. № 192, 22.08.2012.

5. Постановление Верховного Суда РФ от 17.06.2013 № 11-АД13-8.

6. Постановление Верховного Суда РФ от 22.11.2016 № 11-АД16-24.

7. Соломатина Е.А., Соломатина Е.А., Хадисов Г.Х. Потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача: анализ законодательства и проблемы правоприменения // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 6. С. 160—166.

8. Газета.ru. Начальник управления МВД Андрей Храпов о реформе Госнарконконтроля. URL: <https://www.gazeta.ru/social/2017/02/07/10514285.shtml#page3> — (дата обращения 19.02.2017).



УДК 342.9
ББК 67.401



К ВОПРОСУ О РАЗВИТИИ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

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 В.И. Ковшевацкий

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В данной статье описано совершенствование административного права как науки. Дана сравнительная характеристика различных теорий и концепций влияющих на развитие науки административного права.

Ключевые слова: административное право, наука, ученые, нормы, институты, полицейское право.

Abstract. In this article improvement of administrative law as sciences is described. The comparative characteristic of various theories and concepts influencing development of science of administrative law is given.

Keywords: administrative law, science, scientists, norms, institutes, police right.

Административное право — это одна из наиболее важных отраслей правовой системы любого государства. Тем более значительна его роль в такой стране, как Россия, где такие факторы как большая территория, многонациональный состав населения, довольно большой объем государственной собственности обусловили значение административного права, административной власти в жизни нашего общества.

Административное право — одна из самых объемных по своему содержанию отраслей, поскольку регулирует вопросы организации и деятельности широко разветвленного аппарата управления, всех звеньев системы органов исполнительной власти, а также все сферы экономического и социального развития, также административное право можно охарактеризовать как наиболее мобильную отрасль права. При помощи административно-правовых норм определяется правовой статус, правовое положение граждан, государственных органов, а также их взаимоотношения.

Свое видение административного права один из виднейших ученых-административистов Ю.А. Ти-

хомиров отобразил сквозь «призму» сложившейся в России в конце XX в. ситуации, когда государственное управление подверглось реформированию. Оно стало видоизменяться как по своему масштабу, так и по содержанию. Автор отмечал, что «в современных условиях административное право призвано выполнять не одну, а четыре функции — организацию и осуществление государственного управления, государственное регулирование, защиту публичных интересов и самореализацию прав граждан в сфере государственного управления» [4, с. 77—78].

Одним из ведущих ученых-административистов Корневым А.П. была представлена «классическая» трактовка системы административного права, где она определялась как состоящая из отдельных административно-правовых норм и институтов, тесно взаимосвязанных между собой. Нормы административного права по содержанию регулируемых ими общественных отношений подразделялись на: регламентирующие управленческие отношения общего характера; регулирующие общественные отношения в различных сферах государственного управления и



регулирующие общественные отношения в сфере административно-юрисдикционной деятельности.

Таким образом, административное право состояло из трех частей. Каждая часть включала в себя несколько административно-правовых институтов [2].

Административное право является системой правовых принципов и норм, которые специфическим образом действуют в сфере государственного управления (организации и функционирования исполнительной власти) и регулируют отношения, складывающиеся в процессе осуществления управленческой деятельности (понятие, функции, задачи, принципы, формы и методы управления, правовые акты, административные решения и пр.), административного процесса («позитивного» и административно-юрисдикционного) и формирования организационной структуры управления (федеральные органы исполнительной власти, министерства, федеральные службы, агентства, государственные должности и пр.).

Основоположником иного подхода к системе и структуре административного права был Килияханов И.Ш. Он один из первых предложил институциональный подход к исследованию административно-правовой материи и к изучению административного права. Институциональная система, представляет собой перенос гражданско-правовой схемы в область административного права, показывает нормы, отрасли наиболее полно. Преимуществом данной системы является то, что она группирует значительную часть правовых норм вокруг главных субъектов государственно-управленческих отношений, какими являются органы исполнительной власти, граждане, общественные объединения. Образуемые в пределах институциональной системы правовые институты (органы исполнительной власти, государственной службы, административного принуждения) охватывают нормы административного права, регулирующие однородные общественные отношения, которые возникают во всех или в большинстве отраслей государственного управления. Разделение на право и процесс [3, с. 105].

Институты, режимы являются соединяющими между отраслями, которые закрепляются законами. Также законами должны быть закреплены и вопросы деятельности тех или иных государственных уч-

реждений и институтов, министерств и ведомств, но ни в коем случае не указами и постановлениями. Нормы права (как цементирующая субстанция) пронизывают все составляющие этой конструкции. Только на таком прочном монолитном фундаменте права можно построить правовое государство.

С частным правом административное право связано сферой имущественных отношений. Но если предметом частного права являются имущественные отношения, возникающие на основе общественной и личной собственности, главным образом в порядке договоров и взаимных обязательств сторон, то административное право регулирует имущественные отношения, возникающие в силу распоряжения органов государственного управления (конфискация имущества в административном порядке, передача имущества в результате реорганизации от одного органа к другому и т.д.).

Довольно часто в отечественной практике частные правоотношения находятся в сфере административно-правового регулирования, прежде всего там, где для регулирования определенных общественных отношений не хватает возможностей отдельно каждой из указанных отраслей права. Например, в общем виде форма внешнеэкономических договоров определяется с помощью норм частного права, но конкретные требования к информации, которая должна содержаться в таких договорах, определяются нормативно-правовыми актами органов исполнительной власти, которые содержат нормы административного права [1, с. 120].

Ю.А. Тихомиров отмечает, что в настоящее время сомнительно рассматривать все отрасли и сферы государственной жизни, традиционно входящие в *Особенную часть* административного права, только через призму управления, ибо теперь в них «возрастает удельный вес элементов косвенного регулирования, самоорганизации и саморегулирования».

В другой работе, предлагая разделить административное право на подотрасли, он подчеркивает, что при определении его предмета и системы следовало бы отказаться от традиционного деления административного права на Общую и Особенную части из-за их слабой нормативной структурированности; ведь как в прошлом, так и в настоящем Особенная часть административного права структурируется не по правовому критерию, а по экономико-управ-



ленческому, т.е. в основу берется классификация отраслей и сфер народного хозяйства. Все это способствовало созданию отрасли права, отличающейся нечеткостью структуры, отсутствием «правовой логики» ее построения и системного упорядочения. Таким образом, по мнению Ю.А. Тихомирова, во-первых, предмет и система административного права находятся в постоянном изменении; во-вторых, абсолютизация объема управления и выделение по этому критерию в административном праве *Особенной части* не оправдано; в-третьих, управленческие, регулятивные и защитные административно-правовые средства распространяются на все сферы.

Действительно, нормы административного и административно-процессуального законодательства в настоящее время можно обнаружить в иных отраслях российского права (экологического, финансового, таможенного, информационного и т.д.).

Также некоторые ученые отмечают, что на науку административного права существенное влияние оказывает совершенствование и изменение российского законодательства, проводимые в России социально-экономические и политические реформы, а также различного рода структурные преобразования аппарата управления. Кроме того, в настоящее время усложняется правоприменительная практика, размывается предмет и объект административно-правового регулирования. Сегодня практически невозможно найти сферу общественных отношений, которая бы не осталась без административно-правового воздействия. Нормы административного права наиболее гибко и дифференцированно воздействуют на общественные отношения, упорядочивая и охраняя их.

Административное право в своем развитии не стоит на месте. Оно вынуждено постоянно развиваться и совершенствоваться, чтобы отвечать тому уровню административно-правовых отношений, на котором они сегодня находятся. Законодатель порой «не поспекает» за теми реформаторскими преобразованиями, которые происходят в нашем государстве с начала XXI столетия, о чем свидетельствуют пробелы в административном законодательстве. Именно поэтому данный перечень может расширяться за счет включения в него других, новых отношений, привносимых в сферу административно-правового регулирования велением времени [6, с. 45—47].

Также необходимо отметить «мобильность» законодательства вообще и административного законодательства в частности, что объясняется достаточно «стремительным» развитием общественных отношений в сфере административно-правового регулирования.

Все фундаментальные исследовательские работы и аналитические статьи прямо или косвенно вносят свой вклад в копилку научных изысканий, стоящих на службе науки административного права, и помогают ему в максимальной степени соответствовать требованиям и реалиям современного развития общественных отношений вообще и административно-правовых отношений в частности.

Развитие административного права России прошло длительный исторический путь развития. Истории развития административного права было свойственны определенные процессы государственно-правовых явлений. Административно-правовая доктрина тесно связана с другими ветвями древа юридической науки. Она активно использует положения и понятия, выводы и предложения общей теории государства и права, конституционного (государственного) права и в свою очередь обогащает их своими творческими достижениями. Однако, также ряд новых отраслей уже успело «отпочковаться» от административного права, например, финансовое право, информационное право и др.

Административное право является одной из самых объемных отраслей публичного права. Оно регулирует вопросы, связанные с организацией деятельности системы органов исполнительной власти, ее рационального и эффективного функционирования, а также правовых оснований ее деятельности. Субъектами административного права (государство и его органы) используются принудительные механизмы и правовые средства, входящие в систему административно-властных принудительных полномочий, для реализации административного законодательства.

Административное право взаимодействует с множеством правовых отраслей, к примеру, с правом конституционным, уголовным, финансовым, налоговым. Это взаимодействие обусловлено тем, что в административном праве рассматривается множество видов и сфер общественных отношений, которые могут регулироваться административным законодательством совместно с другими отраслями права.



Административное право использует потенциал и средства императивного метода регулирования, обеспечивает публичные интересы, правовую защиту прав и свобод граждан, юридических лиц от действий (а часто и бездействия) административных органов при помощи характерных только для этого правового института инструментов, а точнее — метод юридического властвования, или властных предписаний, исходящих от правомочного субъекта управления.

Административное право — это наиболее сложная, крупная и наиболее развитая отрасль российского права. Это обусловлено особенным предметом этой отрасли, широтой и глубиной отношений, регулируемых его нормами. Так как управленческая деятельность и исполнительная власть присутствуют почти во всех сферах жизнедеятельности общества, то административное право можно охарактеризовать как центральную отрасль в публичном праве и правовой системе в целом.

В связи с масштабной систематизацией норм административного права принципиальное значение в современных условиях имеет последовательное утверждение на всех этапах систематизации научного подхода. Реализация данного направления есть необходимое условие должной эффективности всего административного права.

Административное законодательство, судебная практика и другие источники административного права должны иметь доктринальные основания. А систематизация источников административного права должна внести однозначность, простоту в понимание правовых предписаний.

Представляется необходимым выделить основные перспективные направления участия правовой доктрины в систематизации источников административного права. Упорядочение источников административного права предполагает также совершенствование терминологии, формулировок юридических понятий. Четкость изложения нормативных правовых актов и правильная их систематизация в значительной мере зависят от применяемых в законодательстве терминов, которые ставят правовые понятия в точно определенные рамки, способствуют стабилизации и ясности источников административного права. Законодательно закрепленные

правовые дефиниции приобретают тем самым нормативность. Они обеспечивают смысловую полноту в толковании правовых явлений и способствуют единообразному, правильному применению действующего законодательства.

Административное право является достаточно динамичным направлением развития юриспруденции, которому необходимо учитывать все изменения не только в административном законодательстве, но и в государственном управлении России, что достаточно непросто в постоянно изменяющихся условиях.

Литература

1. Феноменология административного права / Бельский К.С.; Отв. ред.: Кремень С.А. Смоленск: Изд-во Смол. гуманитар. ун-та, 1995.
2. *Корнев А.П.* Административное право России. Учебник. В 3-х ч. Часть I. М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999.
3. *Кияхсанов И.Ш.* «Предмет административного права и актуальные проблемы структурного построения курса» // Вестник Московского университета МВД России. 2004. № 1.
4. *Тихомиров Ю.А.* «Административное право и процесс: Полный курс». М.: изд-во Тихомиров М.Ю., 2001.
5. *Бачило И.Л., Ноздрачев А.Ф.* О некоторых актуальных проблемах административного права. М., 2004.
6. *Канунникова Н.Г.* К вопросу о понятии административного права // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 45—47.
7. *Бельский К.С.* О предмете и системе науки административного права // Государство и право. 1998. № 10. С. 21—23.
8. *Рыжов В.С.* К реформированию понятийного аппарата административного права РФ // Право и политика. 2000. № 9. С. 19.
9. Современные проблемы административного и полицейского права: сборник статей / Ю.Е. Аврутин [и др.]. Омск: Омская юридическая академия, 2013. 288 с.
10. *Анисифорова М.В.* К вопросу о применении зарубежного опыта организации административной юстиции в России. // Евразийский юридический журнал. 2016. № 7. С. 120.



УДК 342.9
ББК 67.401

КАК СТАТЬ НАСТОЯЩИМ ПРОФЕССОРОМ И ГЕНЕРАЛОМ: К 95-ЛЕТИЮ СО ДНЯ РОЖДЕНИЯ ИЗВЕСТНОГО СОВЕТСКОГО УЧЕНОГО-АДМИНИСТРАТИВИСТА МИХАИЛА ИВАНОВИЧА ЕРОПКИНА



ВЛАДИЛЕН ГАЙКОВИЧ ТАТАРЯН,

*профессор кафедры административного права и процесса
юридического факультета имени М.М. Сперанского
Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
профессор кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
доктор юридических наук, профессор,
Почетный работник высшего профессионального образования РФ,
Почетный сотрудник налоговой полиции РФ,
академик Евразийской академии административных наук,
ветеран военной службы, полковник в отставке
Научная специальность 12.00.14 — административное право;
административный процесс*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Посвящается выдающемуся советскому ученому-административисту, ветерану Великой отечественной войны, Заслуженному работнику МВД СССР, начальнику Управления учебных заведений МВД СССР, доктору юридических наук, профессору, генерал-майору милиции МВД СССР Михаилу Ивановичу Еропкину, которому 01 ноября 2016 года исполнилось бы 95-лет со Дня рождения.

Ключевые слова: советское административное право, органы внутренних дел СССР, административная ответственность, административно-деликтное законодательство.

Abstract. The present article is devoted to the outstanding soviet scientist of administrative law, the veteran of the Great Patriotic War, the Honoured worker of the Ministry of Internal Affairs of the USSR, the head of department of educational institutions of the Ministry of Internal Affairs of the USSR, the doctor of Law, professor, the general-major of militia of the Ministry of Internal Affairs of the USSR Mikhail Ivanovich Eroptkin, to whom 95 years since birth would be executed on November 01, 2016.

Keywords: soviet administrative law, agencies of internal affairs of the USSR, administrative responsibility, administrative and delicate legislation.

Профессор Михаил Иванович Еропкин по праву принадлежит к славной плеяде выдающихся советских ученых-административистов, творивших во второй половине XX-го столетия в бывшем Советском Союзе. Его перу принадлежит значительное количество научных и учебных трудов по советскому административному праву, административной

деятельности органов внутренних дел, административно-деликтному праву и процессу, истории органов внутренних дел бывшего Советского Союза.

Автору настоящей публикации посчастливилось лично познакомиться с Михаилом Ивановичем Еропкиным, когда я, еще молодой человек, но уже проработавший 4 года на оперативно-следственных



должностях в практических органах внутренних дел и 4 года преподавателем кафедры Административного права и административной деятельности ОВД Карагандинской высшей школы МВД СССР, в звании капитана милиции МВД СССР, начальником нашего вуза генерал-майором МВД СССР Баримбеком Сарсеновичем Бейсеновым был направлен в г. Москву для поступления на учебу в очную адъюнктуру при Всесоюзном научно-исследовательском институте МВД СССР.

Я до сих пор с волнением вспоминаю лето 1982 года, когда познакомился с Михаилом Ивановичем Еропкиным, который должен был провести со мною ряд собеседований на т.н. «профпригодность» перед сдачей мною вступительных экзаменов в очную адъюнктуру при ВНИИ МВД СССР. Помню, как я не на шутку разволновался, когда от руководства отдела адъюнктуры института узнал о том, что «сам профессор и генерал Еропкин» будет меня экзаменовывать и возможно тем самым определит мою дальнейшую судьбу преподавателя и будущего кандидата юридических наук по специальности Административное право.

Михаил Иванович действительно провел со мною несколько собеседований, ряд персональных научных консультаций и просто душевных бесед о жизни настоящей, а затем участвовал в принятии у меня вступительного экзамена по вышеназванной научной специальности. И хотя позже официальным научным руководителем, по приказу начальника ВНИИ МВД СССР известного советского ученого доктора юридических наук, профессора, генерал-лейтенанта милиции Игоря Ивановича Карпеца, мне был определен профессор Анатолий Павлович Шергин, который свой первый диплом юриста также, как и я, получил в вузе, находящимся на территории Казахской ССР, г. Алма-Ате. Но, вместе с тем, и уважаемый Михаил Иванович, за годы моей учебы сначала в очной адъюнктуре, а позже работы на научно-педагогических должностях в системе вузов МВД СССР, также стал моим Учителем, причем, не только в науке советского административного права, но и как говорят сейчас молодые «просто по жизни». Его глубокие теоретические и профессиональные знания, накопленные за годы службы огромный милицкий и жизненный опыт, и неподдельное желание ими поделиться с молодежью, мудрость и отзывчивость наставника, помноженные на природ-

ную интеллигентность и тонкое чувство юмора, искреннее уважение не только маститых, но и молодых ученых-единомышленников, запомнились мне и всем моим однокашникам, став предметом для подражания на долгие годы службы в правоохранительных органах бывшего Союза ССР, а теперь и государственных участников Содружества Независимых Государств.

Вспоминая сегодня об этом, я до сих пор горжусь тем, что мне удалось «не упасть в грязь лицом» и не посрамить свою «Альма-матер» — Карагандинскую высшую школу МВД СССР, с руководством которой, в лице ее начальника также генерал-майора и профессора Баримбека Сарсеновича Бейсенова, у Михаила Ивановича были самые теплые и дружеские отношения на протяжении многих лет. А сам Баримбек Сарсенович был для нас — выпускников Высшей школы МВД СССР и остается и сейчас вторым отцом. Все мы, благодаря прозорливости и дальновидности нашего руководителя КВШ МВД СССР генерала и профессора Баримбека Сарсеновича Бейсенова, в свое время, отработав на практике в органах внутренних дел, а затем и на соответствующих кафедрах КВШ МВД СССР, направлялись в очную адъюнктуру при Академии МВД ССР, Московской ВШ милиции МВД СССР или ВНИИ МВД СССР в столицу нашей страны — г. Москву.

Надо без ложной скромности отметить, что выбор нашего мудрого Учителя Б.С. Бейсенова для того времени был своевременным и правильным, а поддержка руководства Управления учебных заведений МВД СССР в лице, прежде всего, Михаила Ивановича Еропкина, способствовала, что называется появлению и росту в Казахской ССР собственных молодых острепенных научно-педагогических кадров в системе вузов МВД СССР, а позже и Республики Казахстан.

Не случайно, когда в 2013 г. ему бы исполнилось 90 лет со дня Рождения в Карагандинскую академию МВД РК, носящую его имя, прибыли многие выпускники еще Карагандинской высшей школы МВД СССР из разных стран СНГ и с глубоким уважением и почтением вспоминали его, как одного из основателей первого в Казахстане вуза системы МВД СССР. По праздничным дням мы, теперь уже офицеры, кто в запасе, а кто уже и в отставке, с гордостью носим на своих кителях юбилейную медаль, посвященную 90-летию нашего замечательного Командира — Баримбека Сарсеновича Бейсенова.



Я также горжусь и тем, что мой старший сын Даниэль тоже в свое время окончил нашу Карагандинскую высшую школу. Правда, на тот момент не МВД Республики Казахстан, а КВШ Государственного следственного комитета Республики Казахстан. Кстати, для не посвященных, хочу отметить, что подобный Государственный следственный комитет, как кардинально новый правоохранительный орган, на территории постсоветских государств появился, раньше всех в Казахстане еще в 1995 году. К сожалению, просуществовал ГСК РК всего пару лет, но имел в своей структуре даже самостоятельную Высшую школу ГСК Республики Казахстан, в которой мы и успели обучить несколько сотен слушателей. Кстати. А автор настоящей статьи успел за это время прослужить в данном Комитете в воинском звании полковника юстиции, правда так и не получив соответствующую военную форму одежды, поскольку ее до упразднения не успели даже создать [1].

Но вернемся в середину 1980-х годов. После окончания адъюнктуры при ВНИИ МВД СССР, успешной защиты кандидатской диссертации, кстати, в диссертационном совете при Московской высшей школы милиции МВД СССР, и года службы в должности научного сотрудника 4-го отдела ВНИИ МВД России, я уже в звании майора милиции МВД СССР для дальнейшего прохождения службы был направлен на Ереванские высшие курсы БХСС МВД СССР, на которых и прослужил вплоть до развала Советского Союза в декабре 1991 г.

Здесь я хотел бы особо отметить, что наши взаимоотношения с Михаилом Ивановичем Еропкиным не были прерваны, мы долгие годы поддерживали тесные человеческие и творческие контакты, практически ежегодно я, по несколько раз бывая в Москве, встречался с Михаилом Ивановичем и его супругой Александрой Алексеевной.

Позволю себе также напомнить молодым нашим коллегам о том, что в этот период историческая Родина моих предков — Армянская ССР, подверглась жесточайшему испытанию — землетрясению, происшедшему в декабре 1988 г., унесшего жизни более 25-ти тысяч и оставившего без крова многие десятки тысяч моих соплеменников. А также и политическому конфликту между Армянской ССР и Азербайджанской ССР по поводу Нагорного Кара-

бахы, начавшемуся еще в феврале 1988 г. и переросшему позже, к сожалению, в военный конфликт, который и до настоящего времени не окончен. Как говориться «радостного», и в то время на «излете Советского Союза» было весьма и весьма мало.

Находясь на службе в органах МВД СССР в г. Ереване, бывшей тогда столице Армянской ССР, 31 октября 1989 г. приказом МВД СССР мне было присвоено очередное звание «подполковник милиции». Этой радостной новостью я поделился в телефонном разговоре с Михаилом Ивановичем практически на следующий день после того, как узнал об этом, приехав на главпочтамт г. Еревана (напомню молодым коллегам, что в то время у нас еще не было сотовой связи), и вскоре получил письменное поздравление с данным событием, которое начиналось словами: «Здравия желаю, товарищ подполковник!!». Люди, когда-либо носившие погоны, отметят глубокий характерный подтекст этого обращения настоящего генерала и профессора [2]. Эту открытку, как и многие другие письменные приветы от Михаила Ивановича, я сохранил на многие годы, переезжая неоднократно на новые места службы и жительства. Они и сейчас находятся в моем семейном архиве. Некоторые из них я уже позже, после ухода Михаила Ивановича из жизни в 1995 г., я уже, будучи доктором юридических наук, профессором права и 5-ти кратным полковником, в том числе МВД РК и МВД РФ, в начале нулевых годов 21-го столетия, поместил и душевно их прокомментировал, сначала в сборнике материалов международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридической науки и практики в странах Содружества Независимых Государств», специально подготовленном мною в качестве ответственного научного редактора, и опубликованного в издательстве Академии экономической безопасности МВД России в 2006 г. к 85-летию со Дня рождения уважаемого Учителя Михаила Ивановича Еропкина [3].

Позже, находясь по-прежнему в дружеском контакте с членами его семьи и, прежде всего, с вдовой Михаила Ивановича — Александрой Алексеевной, выступил в качестве инициатора, ответственного научного редактора, составителя и автора Раздела № 1 «Воспоминания и слова признательности Учителю» «Избранных научных трудов М.И. Еропкина», опубликованных уже к 90-летию со дня рож-



дения Учителя в 2010 г. в известном московском издательстве «Эксмо». Объем данной публикации составил почти 700 страниц, а тираж — 1.000 экземпляров. Издание оплатила семья М.И. Еропкина. По просьбе членов семьи все экземпляры данного издания были переданы в библиотеки ВУЗов правоохранительных и специальных органов и служб, гражданских юридических ВУЗов и факультетов государств-участников СНГ, в т.ч. России, Казахстана, Кыргызстана, Беларуси, Армении, Таджикистана и других стран, а также презентованы преподавателям, ученым-юристам, аспирантам, адъюнктам и уважаемым ветеранам органов внутренних дел этих стран, многие из которых знали Михаила Ивановича и остаются благодарными за его профессиональную деятельность.

С того советского времени прошли уже не только годы, но уже и десятилетия. Практически все выпускники первых наборов, состоявшихся в начале 70-х годов прошлого столетия, отслужив по 25 и более лет в органах внутренних дел теперь уже стран СНГ, ушли на заслуженный отдых. Так, например, из 201-го выпускника Карагандинской высшей школы МВД СССР второго набора очников в 1971 г. на службе к 2009 г. остались всего лишь четыре человека. Это Серик Есжанович Еркенов, Ахметкали Дюсетаевич Шаймуханов, Абдрахманов Борис Амиржанович и автор настоящей публикации. Трое моих однокурсников служили в МВД РК, а я к этому времени уже более 10-ти лет прослужил в Российской Федерации, в вузах Федеральной службы налоговой полиции и МВД РФ.

Кстати, все мы являемся докторами юридических наук и профессорами права, поэтому никто из нас на «заслуженный отдых», как говаривал Михаил Иванович, не ушел и продолжает заниматься научно-педагогической деятельностью. За эти годы, идя по стопам профессора М.И. Еропкина, лично мною было подготовлено и опубликовано более 450-ти учебных, научных и учебно-методических работ. Еще раз повторюсь, что эти слова Михаила Ивановича я уже многократно повторял, осуществляя подготовку в адъюнктурах и аспирантурах уже своих учеников, будущих кандидатов и докторов юридических наук.

Особо еще раз хотелось бы отметить, что благодаря всемерной поддержке и неустанной заботе

Михаила Ивановича Еропкина, являвшегося в 70-х годах прошлого столетия начальником Управления учебных заведений МВД СССР, Карагандинская высшая школа МВД СССР не только уверенно «встала на ноги», но и превратилась в один из ведущих вузов системы МВД Союза ССР, а позже и Республики Казахстан. И только дислокация данного вуза не «в столичном граде» не позволила именоваться ему, сразу после приобретения независимости Казахстана, Академией или Университетом МВД Республики Казахстан. Но это все же произошло позже.

После ухода Михаила Ивановича из жизни в 1995 г., я уже, будучи доктором юридических наук, профессором права и 5-ти кратным полковником, в том числе МВД РК и МВД РФ, в 2006 г. к 85-летию со дня рождения уважаемого Учителя специально подготовил целый сборник биографических, научных и педагогических материалов, посвященный светлой памяти этого замечательного человека. Позже, находясь в дружеском контакте с членами его семьи и, прежде всего, с вдовой Михаила Ивановича — Александрой Алексеевной, выступил в качестве инициатора, ответственного научного редактора, составителя и автора Раздела № 1 «Воспоминания и слова признательности Учителю» «Избранных научных трудов М.И. Еропкина», опубликованных уже к 90-летию со дня рождения Учителя в 2010 г. в известном московском издательстве «Эксмо». Объем данной публикации составил почти 700 страниц, а тираж — 1.000 экземпляров [4]. Издание оплатила семья М.И. Еропкина.

По настоятельной просьбе членов семьи Михаила Ивановича практически все экземпляры данного издания нами были переданы в библиотеки ВУЗов правоохранительных и специальных органов и служб, гражданских юридических ВУЗов и факультетов государств-участников СНГ, в т.ч. России, Казахстана, Кыргызстана, Беларуси, Армении, Таджикистана и других стран, а также презентованы преподавателям, ученым-юристам, аспирантам, адъюнктам, ветеранам органов внутренних дел этих стран. Кстати, только в Карагандинскую академию МВД РК было передано более 100 экземпляров «Избранных научных трудов». Я их лично привез из Москвы. Эта книга также имеется в библиотеках Алматинской академии МВД РК, Костанайской ака-



демии МВД РК, Актобинского института МВД РК и в библиотеке МВД РК.

Нам представляется, что вдумчивое и заинтересованное изучение молодыми, начинающими учеными-административистами, сотрудниками правоохранительных органов научных и учебных трудов Михаила Ивановича Еропкина поможет более глубоко и всесторонне исследовать многие современные проблемы национального административного права и процесса России, Казахстана и других стран СНГ, понять сущность и проникнуть в содержание многих насущных проблем административной деятельности, административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел не только советского периода развития государства, но и современного периода.

Не пытаясь «объять необъятное», мы авторы-составители Избранных научных трудов М.И. Еропкина посчитали целесообразным включить в данное издание только наиболее важные, этапные, или как сейчас говорят «знаковые», работы уважаемого Учителя, о которых теперь, к сожалению, новое поколение правоведов знает подчас лишь понаслышке. Особо хотелось напомнить, а молодых коллег и просветить, о том, что в советское время многие учебные и научные работы, выходявшие в издательствах учебных и научно-исследовательских заведений МВД СССР, весьма часто имели ограничительный гриф: «Для служебного пользования» или «Секретно». По этой причине они были доступны только сотрудникам органов внутренних дел и хранились в специальных библиотеках.

Напомним, что после развала Советского Союза в 1991 г. и появления на его пространстве 15-ти новых независимых государств многие из этих научных и учебных изданий по причине перехода на национальные государственные языки, потери актуальности, значимости и проч. были изъяты из библиотек вузов и аппаратов МВД и уничтожены. По этой причине многие публикации Михаила Ивановича, как и публикации многих других ученых из системы вузов МВД СССР, были, к сожалению, утрачены. Однако нам удалось в архивах различных научных библиотек и частных архивах советских ученых-юристов, в том числе и в личном архиве семьи Михаила Ивановича, разыскать целый ряд учебных и научных изданий, с которых уже в 1990-х годах и позже официально был снят ограни-

чительный гриф и предложить их вниманию заинтересованного читателя, не забывая при этом, что подчас «новое — это хорошо забытое старое» [5].

Далее мы постараемся по возможности кратко и доступно просветить заинтересованного молодого читателя, как становятся настоящими генералами и профессорами. Это мы сделаем, используя перечень автобиографий Михаила Ивановича и соответствующие служебные характеристики, которые мы смогли найти в архивах МВД РФ, ВНИИ МВД РФ и домашнем архиве семьи Михаила Ивановича.

Итак, Михаил Иванович Еропкин родился 01 ноября 1921 году в гор. Москве в семье рабочего-шофера на автобазе Министерства Вооруженных Сил Союза ССР. В 1929 году Михаил поступил в среднюю школу № 172. В 1939 году с отличием окончил полную среднюю школу. Кстати, в его аттестате не было ни одной четверки! В этом же году был принят на самолетостроительный факультет Московского авиационного института им. С. Орджоникидзе. Во внутренних войсках НКВД СССР прошел московский мальчик первую мужскую закалку, о чем он пишет в автобиографиях, датированных 15 ноября 1942 года и 28 мая 1946 года.

4 октября 1939 года был призван в войска НКВД СССР. Далее в 1940—1942 гг. Михаил Иванович служил в 63-м полку этой дивизии в г. Биробиджане Еврейской автономной области в должности политрука гарнизона. В 1942 году в Военно-политическом училище имени К.Е. Ворошилова окончил курсы младших политруков и был направлен в 29-ю дивизию войск НКВД по охране железных дорог, где служил в должностях: заместителя по политчасти начальника гарнизона (1942 г.), комсорга батальона, комсорга 63-го полка в гор. Чита (1944 г.). В октябре 1944 года был переведен в Управление войск МВД по охране железных дорог, где работаю по настоящее время в должности инструктора Политотдела войск.

В комсомоле Михаил Иванович состоял с 1938 по 1941 гг. С ноября 1941 года стал кандидатом в члены ВКП (б). А в августе 1943 года стал уже членом ВКП (б).

После военной службы — учеба на юридическом факультете в Военно-политической академии, которую он также окончил с отличием, затем учеба в адъюнктуре и первое вхождение в науку советского административного права. Молодого адъюнкта



заинтересовали проблемы административной деятельности милиции.

В 1956 году Михаил Иванович успешно защищает кандидатскую диссертацию на тему «Правовые основы организации и деятельности советской милиции». Именно этот первый научный труд положил начало исследований административно-правовых проблем деятельности советской милиции.

Михаил Иванович на всю свою жизнь сохранил верность избранному пути ученого, посвятившего себя науке советского и российского административного права и процесса и подготовке высококвалифицированных кадров для органов внутренних дел страны.

Значительная часть жизни Михаила Ивановича прошла в стенах Высшей школы МООП РСФСР, позже МВД СССР (ныне — Академия управления МВД РФ), где он прошел путь от преподавателя до начальника кафедры административного права. Эрудированный специалист, блестящий лектор, обаятельный собеседник, талантливый организатор — таким запомнили М.И. Еропкина все, кому довелось знать его в эти годы.

Вот как, например, характеризовали М.И. Еропкина начальник Высшей школы МООП РСФСР генерал внутренней службы 3-го ранга Л. Лукьянов и секретарь партийного комитета Высшей школы МООП РСФСР С. Шорохов перед выездом его в ГДР. Тов. Еропкин Михаил Иванович в Высшей школе Министерства охраны общественного порядка РСФСР начал служить с 1951 года, вначале старшим преподавателем, доцентом, а с 1961 года — начальником кафедры советского административного права. Работая в должности начальника кафедры, Еропкин М.И. умело организовал деятельность подчиненного профессорско-преподавательского состава, требуя повышения научно-теоретического и учебно-методического уровня преподавания курса советского административного права. Еропкин М.И. всесторонне владеет предметом науки советского административного права, являлся ведущим лектором по данному предмету, на высоком теоретическом и методическом уровне проводил все виды учебных занятий. Осуществлял постоянное научное руководство адъюнктами и соискателями. Михаил Иванович принимал активное участие в научной жизни ВУЗа. Им было подготовлено и

опубликовано учебные и научные работы общим объемом более 100 печатных листов. Постоянно выступал с научными докладами и сообщениями на теоретических и практических конференциях. Является членом диссертационных советов при Высшей школе МООП РСФСР и юридического факультета Московского государственного университета им. М. Ломоносова, членом международной ассоциации государствоведческих наук.

М.И. Еропкин поддерживал деловую связь с научно-исследовательскими учреждениями и практическими работниками. Постоянно приглашался к работе комиссий по разработке административного законодательства Юридическим отделом Президиума Верховного Совета СССР, Всесоюзным научно-исследовательским институтом советского законодательства, активно участвовал в подготовке проектов нормативных правовых актов по вопросам административной деятельности органов охраны общественного порядка.

Отдавая много сил подготовке будущих организаторов охраны общественного порядка, Михаил Иванович был одержим идеей внедрения научных основ в деятельность органов внутренних дел страны. В это же время Михаил Иванович публикует ряд фундаментальных работ по этой проблематике, основное место среди которых занимает монография «Управление в области охраны общественного порядка», опубликованная в 1965 г.

Завершив подготовку докторской диссертации на тему: «Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка в Советском государстве» и блестяще ее защитив в 1967 г., Михаил Иванович становится доктором юридических наук, а затем и профессором..

В 1967 году М.И. Еропкин становится одним из руководителей Управления административной службы МВД СССР, сделавшим немало для совершенствования организации управления милицией. И здесь он остается ученым, продолжающим внедрять научные идеи в практическую деятельность органов внутренних дел страны.

Изучив полный послужной список генерал-майора милиции М.И. Еропкина, еще раз отметим, что Михаилом Ивановичем была прожита жизнь достойная примера и подражания. Он прошел служебный путь от младшего политрука, начиная с



1942 года службы в НКВД, до комиссара милиции 3-го ранга (1970 г.) и генерал-майора милиции МВД СССР (1973 г.).

Весом был вклад М.И. Еропкина в совершенствование организации учебных заведений МВД СССР. Его назначение на должность начальника Управления учебных заведений МВД СССР как нельзя лучше соответствовала профессиональной подготовке профессора, имеющего солидный преподавательский опыт. За время его работы на этой должности были созданы многие высшие и средние учебные заведения системы МВД СССР, укреплена их материально-техническая база, значительно вырос научно-преподавательский потенциал вузов Министерства внутренних дел страны.

Следует также особо отметить, что по инициативе Михаила Ивановича во Всесоюзном НИИ МВД СССР впервые был создан новый научно-исследовательский отдел — «Отдел по разработке административно-правовых проблем деятельности органов внутренних дел», в котором он, после ухода со службы в отставку, достаточно плодотворно в течение шести лет работал совместно со своими учениками и учениками своих учеников.

После выхода в отставку профессор Михаил Иванович Еропкин не оставил научной и преподавательской деятельности. Его глубокие теоретические знания, богатый практический опыт службы в органах внутренних дел, научные советы и рекомендации были востребованы во ВНИИ МВД СССР, в Высшей школе милиции МВД СССР, где он работал, был активным членом нескольких диссертационных советов и где мы с ним познакомились и подружились на многие годы.

Отдельно хотелось бы отметить, что за 47 лет существования нашей Альма-матер — Карагандинской высшей школы МВД СССР, Карагандинской высшей школы МВД Республики Казахстан, Карагандинской высшей школы Государственного следственного комитета РК, Карагандинской высшей школы Комитета национальной безопасности РК, Карагандинского юридического института МВД РК и Карагандинской Академии МВД РК имени Баримбека Бейсенова дипломы специалистов в области юриспруденции получили многие тысячи слушателей очного и заочного обучения. Выпускники нашей Карагандинской ВШ МВД СССР с достоинством и

честью служили в органах внутренних дел Советского Союза, а некоторые из них до сих пор служат в правоохранительных органах теперь уже независимых стран Содружества Независимых Государств. Их до сих пор объединяет неразрывная мужская дружба и добрая память о совместных годах учебы в КВШ МВД СССР, о ее настоящих заботливых педагогах и отцах-командирах. Среди них, прежде всего, в год 100-летия советской милиции, 80-летия образования органов БХСС хочется еще раз назвать имя основателя нашего ВУЗа — ветерана Великой Отечественной войны, генерал-майора юстиции, профессора права Баримбека Сарсеновича Бейсенова, а также тех, кто долгие годы работал под его руководством и неоднократно по службе встречался с Михаилом Ивановичем Еропкиным. Это заместители начальника КВШ МВД СССР 1970-х годов полковники Владимир Васильевич Куванов, Владимир Александрович Ким, Шернияз Ислямович Макин и многие другие наши добрые Учителя-наставники.

В заключение хотел бы еще раз отметить, что все мы благодаря дальновидности нашего руководителя генерала и профессора Баримбека Сарсеновича Бейсенова в свое время, отработав не менее 4—5 лет в практических органах внутренних дел МВД СССР, а затем и столько же времени и на кафедрах КВШ МВД СССР, направлялись в очную адъюнктуру в столицу нашей страны — г. Москву. При этом выбор нашего мудрого Учителя Б.С. Бейсенова был своевременным и правильным, а поддержка руководства Управления учебных заведений МВД СССР в лице, прежде всего Михаила Ивановича Еропкина, способствовала, что называется появлению и росту в Казахской ССР, а затем уже и в Республике Казахстан, собственных молодых остепененных научно-педагогических кадров в системе ВУЗов Министерства внутренних дел. А их на сегодняшний день насчитывается уже шесть, в том числе три академии МВД РК, находящиеся в г. Алматы, Караганде и Костанае. Кстати, их начальники и бывшие, и нынешние имеют в своем личном архиве дипломы Карагандинской ВШ МВД СССР. Мы ученики Михаила Ивановича Еропкина уверены в том, что вдумчивое и заинтересованное изучение молодыми, начинающими учеными-административистами, сотрудниками правоохранительных органов и специальных служб научных и учебных трудов Миха-



ила Ивановича Еропкина поможет более глубоко и всесторонне исследовать многие современные проблемы национального административного права и процесса России, Казахстана, Кыргызстана и других стран СНГ, понять сущность и проникнуть в содержание многих насущных проблем административной деятельности, административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел не только советского периода развития государства, но и современного периода.

Светлая память замечательному Человеку, Ученному, Педагогу и Генералу Михаилу Ивановичу Еропкину! Мы его ученики помним и искренне любим его!!!

Эту публикацию также хочется посвятить юбилейным памятным и значимым датам для ветеранов органов Министерства внутренних дел Союза ССР, а именно: предстоящему 10 ноября 2017 г. празднованию 100-летия образования Советской милиции, 80-летию образования 16 марта 1937 г. органов ВХСС МВД СССР, а также 25-летию образования 23 июня 1992 г. на моей Казахстанской Родине новых органов внутренних дел. **С ПРАЗДНИКАМИ, ДОРОГИЕ КОЛЛЕГИ!!!**

Литература

1. См.: Указ Президента Республики Казахстан от 6 октября 1995 г. «Об образовании Государственного следственного комитета Республики Казахстан» // Казахстанская правда. 1995. 7 октября; Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Закона, от 21 декабря 1995 г. № 2706 «О Государственном следственном комитете Республики Казахстан и его органах» // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1995 г., № 23, ст. 153; Указ Президента Республики Казахстан от 5 ноября 1997 года № 3731 «О мерах по укреплению национальной безопасности, дальнейшему усилению борьбы с организованной преступностью и коррупцией» // Казахстанская правда. 1997. 6 ноября. См.: также научные работы: *Когамов М.Ч.* Государственный следственный комитет: версии. Опыт. Проблемы, решения. Алматы: Жеті жарғы, 1997; *Он же.* Предварительное расследование уголовных дел в Республике Казахстан: состояние, организация, перспективы: Монография. 2-е изд. Алматы: Жеті жарғы, 2004. 128 с.

2. Подробнее об этом см.: Раздел № 1 «Воспоминания и слова признательности Учителю. Биография М.И. Еропкина». *Еропкин М.И.* Избранные научные труды / под общ. науч. ред. профессоров А.П. Шергина и В.Г. Татаряна. М.: Эксмо, 2010. С. 7—32.

3. См.: Актуальные проблемы юридической науки и практики в странах Содружества Независимых Государств // Материалы международной научно-практической конференции / Под общей научной редакцией проф. В.Г. Татаряна. М.: Академия экономической безопасности МВД России, 2006. 304 с.

4. Подробнее см.: *Еропкин М.И.* Избранные научные труды / М.И. Еропкин; под общ. науч. ред. профессоров А.П. Шергина и В.Г. Татаряна. М.: Эксмо, 2010. 688 с.: илл.

5. Данный краткий список основных учебных и научных трудов профессора Михаила Ивановича Еропкина, был подготовлен профессором В.Г. Татаряном еще в 2006—2008 гг. Для удобства мы приводим его в данной статье в хронологическом порядке. К сожалению полный список публикаций Михаила Ивановича Еропкина является весьма объемным и поэтому не представляется возможным включить его в настоящую статью. Одновременно еще раз напомним, что многие из публикаций М.И. Еропкина в Советское время имели служебный, а то и секретный, гриф. См.: *Еропкин М.И.* Правовые основы организации и административной деятельности советской милиции: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1956; *Еропкин М.И.* Шире привлекать трудящихся к охране общественного порядка // Советская юстиция. 1957. № 5. 1 п.л.; *Еропкин М.И.* К вопросу о сочетании убеждения и принуждения в административной деятельности советской милиции // Труды Высшей школы МВД СССР. М., 1957. № 1. 1,5 п.л.; *Еропкин М.И.* Задачи, силы и основы организации наружной службы милиции. М.: Изд-во ВШ МВД СССР, 1957. 3 п.л.; *Еропкин М.И.* Краткий очерк развития организационных форм советской милиции (1917—1930 гг.). М., 1957; *Еропкин М.И.* Участие трудящихся в охране общественного порядка. М.: Госюриздат, 1959; *Еропкин М.И.* К определению правового положения народного дружинника. // Советская юстиция. М., 1959. № 8. (в соавторстве с Л.А. Мариупольским); *Еропкин М.И.* Основы управления социально-куль-



турным строительством в СССР: Учебно-методическое пособие. М., 1958; *Еропкин М.И.* XXI съезд КПСС о дальнейшем расширении участия трудящихся в охране общественного порядка (Организация и первый опыт деятельности добровольных народных дружин по охране общественного порядка) // Материалы научно-теоретической конференции по вопросам дальнейшего укрепления общественного порядка в стране в свете решений XXI съезда КПСС (1—2 июля 1959 г.). М.: Изд-во ВШ МВД СССР, 1959. 2 п.л.; *Еропкин М.И.* О повышении роли общественности в борьбе с нарушениями советской законности и правил социалистического общежития. // Советское государство и право. 1959. № 11. 1 п.л.; Советское административное право: Учебное пособие. / Авт. колл.: *Еропкин М.И., Козырева Т.И., Лунев А.Е.* и др.; Отв. ред. Лунев А.Е. М., 1960.; *Еропкин М.И.* Сущность административной деятельности советской милиции. // Труды Высшей школы МВД РСФСР. Выпуск № 5. М., 1961. 1 п.л.; *Еропкин М.И.* О классификации мер административного принуждения. // Вопросы советского административного права на современном этапе. М.: Госюриздат, 1963. 1 п.л.; *Еропкин М.И.* Ровесница Великого Октября. // Советская милиция. М., 1962. № 11. 1 п.л.; Советское административное право: Учебник. / Под ред. проф. *Еропкина М.И.* Авт. колл.: *Еропкин М.И., Здир А.Я., Розин Л.М.* М., Юрид. лит., 1964; *Еропкин М.И.* Органы охраны общественного порядка в современный период. // Сборник «Органы советского государственного управления в современный период. М.: Юрид. лит., 1964. 1,5 п.л.; *Еропкин М.И.* Управление в области охраны общественного порядка: Монография. М.: Юридическая литература, 1965. 12 п.л.; *Еропкин М.И.* Постоянные дружинники или временные патрульные // Советская милиция. М., 1966. № 3. 1 п.л.; *Еропкин М.И.* Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка в Советском государстве: Автореф. дисс. д-ра юрид. наук. М.: Высшая школа МООП СССР, 1967; *Еропкин М.И., Ключниченко А.П.* К вопросу о характере противоправных действий, влекущих ответственность по статье 1 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. «Об усилении ответственности за хулиганство». // О мерах по усилению борьбы с нарушениями общественно-го порядка. М., 1967; *Еропкин М.И.* Общественный порядок в Советском государстве. // Труды Высшей школы Министерства охраны общественного порядка СССР. Выпуск № 16. М., 1967. 2 п.л.; *Еропкин М.И.* Развитие органов милиции в Советском государстве: Монография. М.: Изд-во Высшей школы Министерства охраны общественного порядка СССР. М., 1967. 6 п.л.; *Еропкин М.И., Попов Л.Л.* Административно-правовые вопросы задержания граждан. // Труды Высшей школы Министерства охраны общественного порядка СССР. Выпуск № 20. М., 1968; *Еропкин М.И.* Научные основы управления органами охраны общественного порядка // Труды Высшей школы Министерства охраны общественного порядка СССР. Выпуск № 20. М., 1968; *Еропкин М.И.* Некоторые вопросы укрепления законности в сфере охраны общественного порядка // Проблемы социалистической законности на современном этапе развития советского государства: Межвуз. науч. конф.: Тезисы докладов (октябрь 1968 г.). Харьков, 1968; *Еропкин М.И.* Правовые вопросы укрепления общественного порядка в Советском государстве // Проблемы совершенствования советского законодательства и деятельности государственных органов: Республиканская научная конференция: Тезисы докладов. Минск, 1969; Административное право: Учебник (Общая и Особенная части) / Под ред. докт. юрид. наук, проф. А.Е. Лунева. Авт. коллектив: *Еропкин М.И., Козырь М.И., Лазарев Б.М.* и др. М.: Юридическая литература, 1970. 600 с. (*М.И. Еропкин* — автор разд. № 6, главы № 1 и 3; разд. № 11, глава № 3). Тираж 60.000 экз. Цена 1 рубль 09 копеек; *Еропкин М.И.* В.И. Ленин об охране общественного порядка в Советском государстве. // Труды Высшей школы МВД СССР. Выпуск № 27. М., 1970; *Еропкин М.И.* О путях совершенствования взаимодействия следственных аппаратов и административной службы в борьбе с преступностью // Ленинские принципы в следственной работе: Материалы научно-практической конференции, посвященной 100-летию со дня рождения В.И. Ленина, и Всесоюзного совещания-семинара МВД СССР. Волгоград: ВШ МВД СССР, 1970; Административное право. Учебник / Под ред. проф. *Еропкина М.И.* М.: Юридическая литература, 1971; *Еропкин М.И., Попов Л.Л., Шергин А.П.* О применении штрафов за нарушение обществен-



ного порядка // Советское государство и право. М., 1971. № 7. С. 40—47; Советское административное право (Специальная часть). / Под ред. Заместителя начальника Управления административной службы милиции МВД СССР профессора, комиссара милиции 3-го ранга М.И. Еропкина. М., 1971; *Еропкин М.И.* Рецензия на книгу Салищевой Н.Г. «Гражданин и административная юрисдикция в СССР». М.: Наука, 1970. 163 с. // Советское государство и право. М., 1971. № 5; *Еропкин М.И., Попов Л.Л.* Административно-правовая охрана общественного порядка. Л.: Лениздат, 1973; *Еропкин М.И.* Социалистическая законность в административной деятельности органов внутренних дел. // Пути дальнейшего укрепления социалистической законности в деятельности органов внутренних дел в свете решений XXIV съезде КПСС: Материалы Всесоюзной научно-практической конференции МВД СССР (31 мая—2 июня 1972 г.). Ереван, 1974; Советское административное право. Методы и формы государственного управления / Авт. коллектив: *Еропкин М.И., Васильев Р.Ф., Козлов Ю.М.* и др. М.: Юридическая литература, 1977; Советское административное право: Учебник. Части Общая и Особенная. / Авт. коллектив: *М.И. Еропкин, А.П. Ключниченко, А.П. Корнев* и др. / Под ред. докт. юрид. наук, проф. М.И. Еропкина. Киев: НИИРИО Киевской высшей школы МВД СССР им. Ф.Э. Дзержинского, 1978. (*М.И. Еропкин* — автор Глав № 3, 4, 11—12, 31—35); *Еропкин М.И., Ключниченко А.П.* Советское административное право: Учебник. М.: Юридическая литература, 1979. 312 с. Тираж 25.000 экз. Цена — 75 копеек. (*М.И. Еропкин* — автор Глав № 1—7, 9—11, 15, 16, 20, 22, 27—31, 35—36); *Еропкин М.И.* Сущность и содержание общественного порядка. // Проблемы теории и практики административной ответственности: Сб. науч. трудов М.: Изд-во Всесоюзного НИИ МВД СССР, 1983; Юридический энциклопедический словарь. / Главный ред. Сухарев А.Я. Авторы словаря: *Еропкин М.И., Баглай М.В., Барабашев Г.В.* и др. М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1984.

6. Напомним также, что Михаил Иванович Еропкин являлся также членом редакционных коллективов, ответственным научным редактором либо главным редактором более тридцати выпусков научных трудов, изданных в разные годы в вузах МВД

СССР, в том числе в: Высшей школе МВД РСФСР, Высшей школе Министерства охраны общественного порядка РСФСР, Высшей школе МВД СССР, Волгоградской высшей следственной школе МВД СССР, Академии МВД СССР и др. вузах системы МВД СССР. Ниже мы приводим данные лишь о некоторых из них: Труды Высшей школы МВД РСФСР. Выпуск № 5. / Ред. кол.: *Еропкин М.И., Загородников Н.И.* (гл. ред.), *Полевой Н.С., Розин Л.М., Соколов А.С., Стальгевич А.К., Чернов Н.Н., Якубович М.И.* М.: ВШ МВД РСФСР, 1961. 196 с.; Труды Высшей школы МВД РСФСР. Выпуск № 6 / Ред. кол.: *Еропкин М.И., Загородников Н.И.* (гл. ред.), *Полевой Н.С., Розин Л.М., Соколов А.С., Стальгевич А.К., Чернов Н.Н., Якубович М.И.* М.: ВШ МВД РСФСР, 1961. 189 с.; Труды Высшей школы МООП РСФСР. Выпуск № 8. / Ред. кол.: *Еропкин М.И., Владимиров В.А., Загородников Н.И., Иванова З.Д., Осипов И.С., Прозоровский Р.В., Розин Л.М.* (гл. ред.), *Стручков Н.А.* М.: Издательство НИИРИО ВШ МООП РСФСР, 1963. 327 с.; Труды Высшей школы МООП СССР. Выпуск № 19. / Ред. кол.: *Еропкин М.И., Белкин Р.С., Боголепов Р.Д., Жданов М.Е., Кириченко В.Ф., Лекарь А.Г., Стручков Н.А.* (гл. ред.). М.: Издательство НИИРИО ВШ МООП СССР, 1968. 200 с.; Труды Высшей школы МООП СССР. Выпуск № 20. Главный редактор *Еропкин М.И.*, чл. ред. кол.: *Артамонов П.В., Попов Л.Л., Разаренов Ф.С., Розин Л.М., Соколов И.В.* М.: Издательство НИИРИО ВШ МООП СССР, 1968, 133 с.; Труды Высшей школы МВД СССР. Выпуск № 23. / Ред. кол. *Еропкин М.И., Алферов Л.М., Белкин Р.С., Боголепов Р.Д., Гребельский Д.В., Жданов М.Е., Кириченко В.Ф., Маньков С.П., Стручков Н.А.* (гл. ред.), *Шаповалов Н.И.* М.: Издательство: НИИРИО МВД СССР, 1969. 234 с.; Труды Высшей школы МВД СССР. Выпуск № 24. / Ред. кол.: *Еропкин М.И., Алферов Л.М., Белкин Р.С., Боголепов Р.Д., Гребельский Д.В., Кириченко В.Ф., Маньков С.П., Осипов А.Ф., Стальгевич А.К., Стручков Н.А.* (гл. ред.). М.: Издательство НИИРИО МВД СССР, 1969. 276 с.; Прогрессивные формы, методы и средства обучения в вузах МВД СССР: Материалы Всесоюзной научно-методической конференции. / Отв. науч. редактор проф. *Еропкин М.И.* Волгоград: Изд-во ВСШ МВД СССР, 1978.



УДК 342.9

ББК 67.401



К ПОНЯТИЮ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

ПАВЕЛ ВАСИЛЬЕВИЧ УСТИНОВ,

адъюнкт Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

Научный руководитель: начальник кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент А.В. Зубач

Рецензент: кандидат юридических наук С.П. Стащенко

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируется содержание понятия участия граждан в обеспечении безопасности дорожного движения.

Ключевые слова: участие граждан, обеспечение безопасности дорожного движения, оказание помощи, взаимодействие, сотрудничество, нормативно-правовое регулирование.

Abstract. Analyzes the content of the concept of citizen participation in ensuring road safety.

Keywords: the participation of citizens, ensuring road safety, providing assistance, cooperation and legal regulation.

Анализ нормативных — правовых актов, регулирующих общественные отношения в области участия граждан во всех сферах общественной жизни страны, показывает, что конструктивное сотрудничество государственных органов с общественными формированиями направлено на укрепление правопорядка. От решения данной задачи во многом зависит ускорение процесса формирования правового государства и гражданского общества в нашей стране. Так, по мнению ряда ученых, в настоящее время просматривается тенденция к все более широкому участию различных институтов гражданского общества и отдельных граждан в решении актуальных проблем общественной жизни¹. Как справедливо отметил Ю.А. Тихомиров: — «в современный период актуализируются процессы развития гражданского общества в России и других странах. Люди хотят участвовать в решении общественных дел, реально контролировать государственные институты, иметь больше возможностей для своего развития. В связи с этим возникает немало противоречий между носителями разных интересов, что требует усилий по их согласованию. Все это предъявляет новые требова-

ния к праву, призванному мягко и жестко регулировать разные стороны жизнедеятельности граждан, создавать условия для активной деятельности гражданских институтов, стимулировать гармонизацию социальных отношений»². По моему мнению, определенную роль в разрешении, указанных выше противоречий может оказать совершенствование административно-правового регулирования такого участия, в том числе и в деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

Проблема обеспечения безопасности дорожного движения, и как следствие личной безопасности людей в последние годы приобрела особую, роль в жизни общества и государства. Так, согласно информации представленной в Государственном докладе о безопасности дорожного движения в Российской Федерации аварийность на автомобильном транспорте — одна из острейших социально-экономических проблем, стоящих перед большинством стран³. Ежегодно в Российской Федерации в результате дорожно-транспортных происшествий погибают или получают ранения и травмы свыше 280 тысяч человек. На российских дорогах за последние 9 лет



погибли 9 852 ребенка в возрасте до 16 лет, травмированы 209 223 ребенка. Демографический ущерб от дорожно-транспортных происшествий и их последствий за 2004—2011 годы составил 571 407 человек⁴. К сожалению, количество дорожно-транспортных происшествий в последнее время остается на достаточно высоком уровне⁵. Так по данным Всемирной организации здравоохранения в 2013 году число случаев смерти в результате ДТП достигло 1,25 миллиона⁶. Кроме этого, во всех программных документах, в области обеспечения безопасности дорожного движения подчеркивается значимость общественной поддержки и участия широких слоев населения в решении указанной проблемы.

Столь значительный ущерб от дорожно-транспортных происшествий говорит об актуальности изучения вопросов, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения, а также о том, что в решении данной проблемы должны принимать участие все общественные институты во взаимодействии с Госавтоинспекцией призванной осуществлять федеральный государственный надзор и специальные разрешительные функции в области безопасности дорожного движения⁷. Однако, в настоящее время не существует научно-исследовательских работ, в которых было бы детально проанализировано административно-правовое регулирование такого участия граждан.

С учетом изложенного усматривается необходимость в проведении комплексного системного научного исследования проблем административно-правового регулирования рассматриваемого участия граждан в целях выработки оптимальных подходов к механизму реализации законодательных предписаний в указанной сфере общественных отношений.

Комплексный подход к исследованию этих вопросов затрагивает большое количество различных аспектов правового регулирования, одним из которых является научное осмысление самого содержания понятия «участия граждан», как юридической категории используемой в законодательном регулировании. Отсутствие однозначного понимания этой категории может привести к терминологической путанице, что, как правило, отрицательно сказывается на правоприменительной практике.

Сегодня понятие участия граждан в делах государства является предметом исследования психо-

логии, социологии, политологии и многих других наук. В своих работах ученые характеризуют участие как «ситуативную практику», реализуемую в той или иной сфере общественной жизни с присущими политическими, социальными, культурными и историческими особенностями⁸. При этом, основным условием возникновения такой практики является общественный интерес. Участие интерпретируется, как способ взаимодействия с властью, как непрерывный процесс взаимодействия у граждан и органов власти. Так по мнению Д.В. Гончарова: — «Участие — это инструментальная активность, посредством которой граждане пытаются влиять на правительство таким образом, чтобы оно предпринимало желаемые для них действия⁹.

Однако это понятие, как юридическая категория, практически не исследовалась, хотя данный термин достаточно часто встречается в современном, нормативно-правовом регулировании общественных отношений.

Рассматривать «участие граждан», как юридическую категорию, по нашему мнению, следует через призму правоотношения, где субъекты участия связаны между собой взаимокорреспондирующими правами и обязанностями. При этом, как нам представляется, следует ориентироваться на этимологию слов, используемых в данном словосочетании. Таким образом, при решении данной задачи, прежде всего, необходимо разобраться с термином «участие». Анализ соответствующей литературы показывает, что этот термин использовался еще старославянских текстах. Так, в древнерусском языке слово «участие» упоминается уже в XI в. Однако его смысл обозначался, как часть, доля, чего-то. Например, в «Послании митрополита Фотия» (1415—1419 г.) сказано: «ростлше винограда моего, оскверниша участие мое..., створиша е пусто и непроходно». Однако рядом с этими конкретными значениями в слове «участие» еще в древнерусском языке XI—XIV вв. обнаруживались и более отвлеченные переносные значения, такие как, положение, жизненное поприще, а также сопричастность к чему-нибудь, обладание чем-нибудь, совместное пребывание в чем-нибудь. Эти значения находят свое отражение в различных источниках древнерусской литературы. Именно в это время начало складываться и переносное значение этого термина, от-



ражающего сферу чувств, такое как сочувствие, и т.д. В таком значении этот термин дошел до наших дней. Так в толковом словаре Ожегова С.И., и Шведовой Н.Ю. значение и толкование слова «участие», определяется, как совместная с кем-нибудь деятельность, сотрудничество в чем-нибудь, а также — сочувственное отношение, помощь¹⁰.

В интересах нашего исследования, отдельный интерес вызывает значение слова «участие» применяемое в управленческой деятельности. В данном смысле «участие» понимается, как форма совместной деятельности коллектива организации в его управлении. В России сложились различные пути расширения и организационного закрепления такого участия персонала организаций. В данном контексте следует говорить о выборности и выдвижении руководителей, участие в их аттестации, обсуждение локальных правовых актов и участие в их подготовке, функционирование общественных советов и т.д. В данном случае подразумевается, что создание персоналу такой возможности, участвовать в управленческой деятельности организации, будет способствовать большей заинтересованности персонала в его творческой самореализации, по более качественному решению управленческих задач. Как следствие начинает проявляться определенная активность персонала к увеличению личного вклада в достижение общих целей организации. Венцом управленческой деятельности, где участие персонала наиболее значимо, является управленческое решение. Такое участие персонала в организации может осуществляться через непосредственное участие или же, через общественные организации.

Важно понимать, что люди выбирают участие в общественной жизни по ряду причин, которые могут иметь мало общего с деятельностью государства, учреждений и процессов управления. Поэтому в соответствии с концепцией социального участия исследователями изучаются организации, которые включают в себя не только деятельность в группах, но также факторы, влияющие на этот процесс: понимание, ответственность, обязательства, преданность, идентификацию и пр.¹¹.

Заслуживает внимания, точка зрения российского политолога А. Сунгурова, который определяет общественное участие как непрерывный двунаправленный процесс взаимодействия между граждана-

ми и органом власти (учреждением, ведомством), отвечающим за принятие решения. По его мнению, от гражданского общественное участие отличается отсутствием среди его форм электоральной активности, уклонением от деятельности политических партий и движений, а также от форм протестного участия¹².

Во многих исследованиях отмечается, что основные формы и методы реализации общественного участия лежат в плоскости информирования и вовлечения в деятельность по созданию государственно-общественного управления на уровне учреждений, сообществ, муниципалитетов.

В тоже время в Федеральном законе от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», под данным термином в смысле указанного закона понимается: — «...оказание гражданами помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах...»¹³. Таким образом, термин «участие», в данном случае определяет единственное его значение, а именно — «оказание помощи...». Представляется, что такое одностороннее представление в законодательном регулировании данного термина не совсем правильное, что существенным образом сказывается на определении форм и методов такого участия граждан, в том числе и в обеспечении безопасности дорожного движения.

Следует заметить, что согласно действующему законодательству, участие граждан в обеспечении безопасности дорожного движения возможно только при наличии соответствующего согласия со стороны государственных и муниципальных органов. Однако, как отмечалось выше, административно-правовое регулирование указанных законодательных предписаний, на сегодняшний день, практически отсутствует и как следствие участие граждан в обеспечении безопасности дорожного движения осуществляется не на должном уровне.

При этом, совершенно иной оттенок такое участие граждан приобретает в случае определения его, как сотрудничество, что по нашему мнению предусматривает более широкое его толкование с



точки зрения определения тех же форм и методов его реализации. Так с точки зрения психологии такое участие приобретает совершенно иной смысл, и подразумевает, по мнению Н.А. Косолапова — позитивное взаимодействие, в котором цели и интересы участников совпадают либо достижение целей одних участников возможно только через обеспечение интересов и устремлений других его участников¹⁴.

Следует отметить, что проблеме именно взаимодействия Госавтоинспекции с общественными формированиями в области безопасности дорожного движения в последнее время уделяется весьма значительное внимание, однако многие аспекты данного вида деятельности до сих пор остаются мало изученными.

В русском языке «взаимодействие» означает «взаимную связь явлений, взаимную поддержку»¹⁵, «согласованные действия при выполнении боевой задачи»¹⁶, соблюдение обоюдности¹⁷. Иначе говоря, это понятие удачно выражает сущность слаженных действий Госавтоинспекции с общественными формированиями в области безопасности дорожного движения.

Опыт прежних лет, связанный с обеспечением безопасности дорожного движения показывает, что определенная роль в регулировании данного процесса отводится негосударственным органам, а именно объединениям граждан участвующим, осуществляющим сотрудничество, в данном направлении государственной деятельности.

На основании вышеизложенного, следует сделать вывод, что в законодательном определении участия граждан в охране общественного порядка ключевым аспектом его содержания должно быть

не оказание помощи, а взаимодействие и сотрудничество.

¹ См. А.М. Пригожин. Вестник томского государственного университета 2011 философия. Социология. Политология № 1(13) // Социальное, общественное и гражданское участие: к проблеме осмысления понятий.

² См. Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 35—45.

³ См. <http://freeref.ru/wievjob.php?id=862057>

⁴ Такие данные приводятся в Постановлении правительства РФ «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013—2020 годах».

⁵ См. Сведения о показателях состояния безопасности дорожного движения // <http://www.gibdd.ru>.

⁶ См. Публикации Всемирной организации здравоохранения на веб-сайте ВОЗ (www.who.int) // Доклад о состоянии безопасности дорожного движения в мире 2015.

⁷ См. Указ Президента РФ от 15.06.1998 № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения», (вместе с «Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ, № 25, 22.06.1998, ст. 2897.

⁸ См. Cornwall A. Locating citizen participation // IDS Bulletin 33 (2). P. 49—58.

⁹ См. Гончаров Д.В., Гонтарева И.Б. Введение в политическую науку. М., 1996. С. 146.

¹⁰ См. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений // Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд., дополненное. М.: Азбуковник, 1999. 944 с.

¹¹ См. Warner W.K. Problems of participation // Journal of cooperative extension. 1965. № 4. P. 219—228.

¹² См. Сунгузов А. Общественное участие как условие формирования гражданского общества. [СПб., 2000] URL: <http://www.prof.msu.ru/publ/conf/index.html>

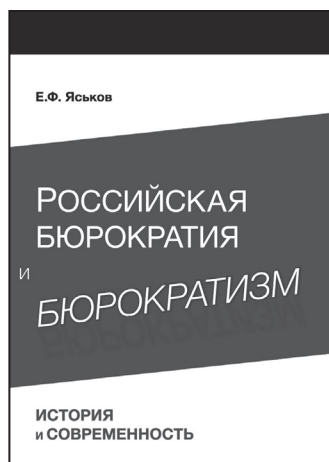
¹³ См. Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства РФ, 07.04.2014, № 14, ст. 1536.

¹⁴ См. Косолапов Н.А. Психология политической деятельности. М., МГИМО, 2002.

¹⁵ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М: Рус. яз., 1984. С. 68.

¹⁶ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 78.

¹⁷ Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М.: Рус. Яз., 1981. С. 180.



Российская бюрократия и бюрократизм. История и современность: монография / Е.Ф. Яськов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. 519 с.

Рассматриваются проблемы бюрократизма как специфической субкультуры управления. Исследуется сущность этого явления, ретроспективно прослеживаются его особенности в контексте развития российской государственности начиная с возникновения Русского централизованного государства и до наших дней.



УДК 342.9
ББК 67.401

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ИСК КАК СРЕДСТВО ЗАЩИТЫ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВ И РАЗРЕШЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СПОРА



ИРИНА ВИКТОРОВНА ФАДЕЕВА,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук;

ТАТЬЯНА АЛЕКСЕЕВНА ЛАХТИНА,

старший преподаватель

кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

E-mail: mosu-ariadovd@mail.ru

Научная специальность 12.00.14 —

административное право; административный процесс

Рецензент: доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент Э.В. Маркина

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Раскрывается содержание и особенности административного иска как формы рассмотрения дел в административном судопроизводстве, рассматриваются виды административных исков. Анализируются положения Кодекса административного судопроизводства РФ в части, касающейся порядка и условий подачи административного искового заявления.

Ключевые слова: административный иск, административное судопроизводство, исковое заявление, исковое производство, коллективный иск, истец, ответчик.

Abstract. The article describes the contents and distinctive features of administrative claim as a form of case trial in administrative process, types of administrative claims. The article also analyzes the provisions of the Code of administrative process of the Russian Federation concerning the order and terms of filing of the administrative claim.

Keywords: administrative claim, administrative process, claim, claim process, collective action, plaintiff, defendant.

Органы государственной власти (местного самоуправления), их должностные лица, вступая в правоотношения с физическими и юридическими лицами, зачастую нарушают права и законные интересы последних. В связи с этим возникает публично-правовой спор, для разрешения которого необходим правовой механизм защиты граждан и различных хозяйствующих субъектов от незаконных или необоснованных действий и актов субъектов публичной власти.

Наиболее эффективным средством защиты и восстановления нарушенных прав и законных инте-

ресов является институт судебного разбирательства. Конституция Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод (ч. 1 ст. 46). Согласно ч. 2 указанной статьи все решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

До принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ), унифицировавшего процессуальные нормы, регламентирующие порядок рассмотрения судом дел,



возникающих из административных и иных публичных правоотношений, рассмотрение последних осуществлялось судом по общим правилам искового производства, установленных гражданско-процессуальным законодательством, с учетом предусмотренных особенностей. Вместе с тем, процессуальный порядок и правила рассмотрения административных дел всегда отличались и отличаются от рассмотрения гражданско-правовых дел определенной спецификой. В частности, в отличие от гражданского процесса, в административном судопроизводстве при реализации принципа состязательности и равноправия сторон (равно как и иных принципов) особо подчеркивается активная роль суда (п. 7 ст. 6, ст. 14 КАС РФ), имеющая доминирующее значение, что прослеживается во многих нормах Кодекса. Так, суд по собственной инициативе вправе: назначить экспертизу (ч. 2 ст. 77 КАС РФ), привлечь к участию в судебном разбирательстве переводчика (ч. 1 ст. 147 КАС РФ), вызывать свидетеля в судебное заседание (ч. 4 и ч. 6 ст. 69 КАС РФ), отменить меры предварительной защиты по административному иску (ч. 1 ст. 89 КАС РФ) и др. Указанная особенность выражается в том числе в принятии предусмотренных Кодексом мер для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств в целях правильного разрешения дела (ч. 1 ст. 63, п. 6 ч. 3 ст. 135, ч. 8, 12 ст. 226, ч. 1 ст. 306 КАС РФ) [2].

Подача административного иска делает гражданина стороной в административном деле и обуславливает его личное участие в административном процессе. Сторонами в административном деле теперь являются «административный истец» и «административный ответчик» (вместо используемых ранее «заявитель» и «заинтересованное лицо»), а процессуальным средством защиты — «административный иск» (вместо «жалобы» и «заявления»), что стало еще одним специфическим нововведением КАС РФ. Обращение с иском в судебный орган приводит к возникновению особого процессуального управленческого отношения, в котором субъекты (гражданин — истец и должностное лицо — ответчик) противостоят друг другу как равные стороны.

Говоря об административном иске как форме рассмотрения дел в административном судопроизводстве, надо учитывать, прежде всего, происхождение терминологии. Отметим, что понятие иска (равно как и административного иска) в законодательстве не закреплено. Одним из распространенных в теории права толкований данного понятия является определение иска как средства защиты через суд нарушенного или оспариваемого права или охраняемого законом интереса. Целью подачи административного иска является защита нарушенных прав, свобод и законных интересов истца, в том числе устранение препятствий к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов, а также защита прав неопределенного круга лиц или публичных интересов в иных случаях. В отличие от иных видов, административный иск представляет собой требование решить именно публично-правовой спор.

Существуют различные классификации административных исков в зависимости от тех или иных оснований. Так, по характеру предъявляемых истцом к ответчику требований можно выделить объективные административные иски, направленные на точное исполнение законных нормативно-правовых предписаний и субъективные административные иски, направленные на защиту прав и законных интересов истца, к которым можно отнести: обязывающие иски (направленные на принуждение ответчика к совершению определенных действий или к воздержанию от неправомерных действий); устанавливающие иски (направленные на признание наличия или отсутствия правоотношений между сторонами); применительные иски (направленные на изменение или прекращение правоотношений).

По сфере урегулирования возникшего спора различают административные иски, имеющие своей целью защиту нарушенных экономических, политических, социальных, личных и иных прав и свобод.

По объему доказывания выделяют иски, не требующие дополнительного изучения и проверки и иски, по которым необходимо проводить дополнительную проверку. При этом КАС РФ не обязывает суд самостоятельно собирать доказательства. Это бремя возлагается на стороны дела, заинтересованные в его исходе.



Различают две стороны административных исков: материально-правовую и процессуально-правовую. В первом случае речь идет о возможности удовлетворения заявленного требования по существу на основе установленных факторов и юридических норм административного права. Во втором — о правомерности обращения в суд с целью получения судебного решения. В законе четко оговариваются мотивы, по которым суд отказывает в принятии иска (ст. 128 КАС РФ), прекращает производство по делу (ст. 194 КАС РФ) или оставляет иск без рассмотрения (ст. 196 КАС РФ) [8, с. 62—65].

Сегодня, для того, чтобы инициировать судебное разбирательство, необходимо обратиться в суд с административным иском заявлением. Такое обращение порождает обязанность суда рассмотреть и решить его по существу. При этом истец и ответчик в рамках искового производства обладают равным гарантированным объемом процессуальных прав, что позволяет в большей степени обеспечить защиту их субъективных публичных прав.

Ныне действующий КАС РФ предъявляет к административному иску определенные требования. В частности, подача искового заявления в суд возможна только в письменной форме в разборчивом виде. Оно должно содержать подписи с указанием даты их внесения административным истцом или его представителем. Со дня поступления административного искового заявления в суд, у судьи есть три дня для рассмотрения вопроса о принятии искового заявления к производству. Отметим, что ранее в ГПК для подобного рода дел специальный срок принятия заявления к производству не был установлен, поэтому применялся общий пятидневный срок. Кроме того, изменены сроки рассмотрения и разрешения административных дел. Так, в силу ст. 141 КАС РФ административные дела рассматриваются и разрешаются Верховным Судом РФ до истечения трех месяцев, а другими судами — до истечения двух месяцев со дня поступления административного искового заявления в суд. По сложным административным делам установленный срок может быть продлен председателем суда, но не более чем на один месяц.

В соответствии со ст. 126 КАС РФ к искомому заявлению должен быть приложен документ, подтверждающий наличие высшего юридического об-

разования у гражданина, который является административным истцом и намерен лично вести административное дело, по которому предусмотрено обязательное участие представителя. В остальном, требования к содержанию иска не изменились.

С 1 января 2017 года вступила в силу новая редакция части 2 статьи 45, которая предусматривает возможность подачи административного искового заявления (равно как и жалобы, представления и иных документов) в форме электронного документа, подписанного электронной подписью в установленном порядке, посредством заполнения формы, размещенной на официальном сайте соответствующего суда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Помимо этого, ст. 125 КАС РФ предусматривает возможность направления административным истцом, не обладающим государственными или иными публичными полномочиями, другим лицам, участвующим в деле, копии административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют, способами, указанными в ч. 7 указанной статьи, тогда как на истца, обладающего такими полномочиями, возложена соответствующая обязанность.

Практика показывает, что одно и то же лицо способно своими действиями (бездействиями) нарушить права и интересы большого количества лиц, в связи с чем они все оказываются вовлечены в правовой конфликт. Решение данной проблемы теперь возможно посредством подачи коллективного искового заявления (ст. 42 КАС РФ), которое, по сути, является групповым иском. КАС РФ предусматривает возможность подачи такого иска при соблюдении ряда условий: во-первых, группа должна быть многочисленной либо число ее членов является неопределенным. При этом закон не установил конкретного количества членов группы, однако определил, что на дату обращения к иску должны присоединиться не менее двадцати лиц путем подачи заявления об этом или подписания иска. Во-вторых, однородность предмета спора и оснований для предъявления членами группы соответствующих требований. Такое условие позволяет более широко толковать интерес обратившихся с групповым иском в административном судопроизводстве. Третье и четвертое условия заключаются в предъ-



явлении одинаковых требований к одним и тем же лицам и использовании одинаковых способов защиты своих прав, что позволяет рассмотреть такие требования в рамках одного процесса. Безусловно, введение в административную практику группового производства обусловлено целесообразностью его применения, поскольку в рамках одного процесса позволяет рассмотреть большое количество однотипных требований и принять единственно возможное правильное решение, исключая вынесение противоречивых судебных актов.

Несомненно, исковое производство по административным делам, возникающим из публично-правовых споров, является новацией в практическом плане, направленной на дальнейшее совершенствование судебной практики, усиление состязательного начала в судопроизводстве и повышение правовых гарантий для участников рассматриваемого дела.

Литература

1. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ.
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: локальный.
3. Зайцев И. Административные иски // Российская юстиция. 1996. № 4. С. 23—25.
4. КонсультантПлюс: КАС РФ: Правила рассмотрения с 15 сентября 2015 года дел, возникающих из публичных правоотношений (СПС КонсультантПлюс. 2015.) // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: локальный.
5. Михайлова Е.В. Административное судопроизводство как процессуальная форма защиты нарушенных публичных прав // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 4. С. 35—39.
6. Орлов А.В. Активная роль суда в административном судопроизводстве // Российский судья. 2016. № 8. С. 12—15.
7. Степанян Ш.У. Особенности административного судопроизводства как самостоятельной формы осуществления судебной власти // Российский судья. 2015. № 11. С. 44—47.
8. Фадеева И.В. Административные исковые заявления по Кодексу административного судопроизводства РФ // Международный журнал «Актуальные проблемы административного права и процесса». 2016. № 2. С. 62—65.
9. Ярков В.В. Групповой иск в административном судопроизводстве: краткий комментарий // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 11. С. 52—58.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ



Учебник
8-е
издание

Конституционное право России: учебник для студентов вузов / [Б.С. Эбзеев и др.]; под ред. Б.С. Эбзеева, Е.Н. Хазова, А.Л. Миронова. 8-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 671 с. (Серия «Dura lex, sed lex»).

Новое, восьмое, издание учебника актуализировано с учетом последних изменений в российском законодательстве. Рассмотрены вопросы, традиционно относящиеся к предмету науки конституционного права: конституционные основы гражданского общества, юридические механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина, федеративное устройство, система органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации и др. Большое внимание уделено избирательной системе в России. Отражены законодательные нормы об объединении арбитражных судов с Верховным Судом РФ.

Для студентов юридических вузов и факультетов, аспирантов (адъюнктов), преподавателей, практических работников, а также для всех интересующихся проблемами отечественного конституционного права.



УДК 342.9
ББК 67.401



АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В ОБЛАСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

ИГОРЬ МИРЗАШАХОВИЧ ШАВАЛИЕВ,

*адъюнкт Всероссийского института повышения квалификации
сотрудников МВД России*

E-mail: JKA1974@yandex.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

Научный руководитель: начальник кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент А.В. Зубач

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируется официальная статистика дорожно-транспортных происшествий, в которых погибли или пострадали несовершеннолетние лица, рассматриваются административно-правовые аспекты безопасности несовершеннолетних в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Ключевые слова: несовершеннолетний участник дорожного движения, ошибки, дорожно-транспортное происшествие, безопасность, профилактика, меры административного воздействия, решение проблем.

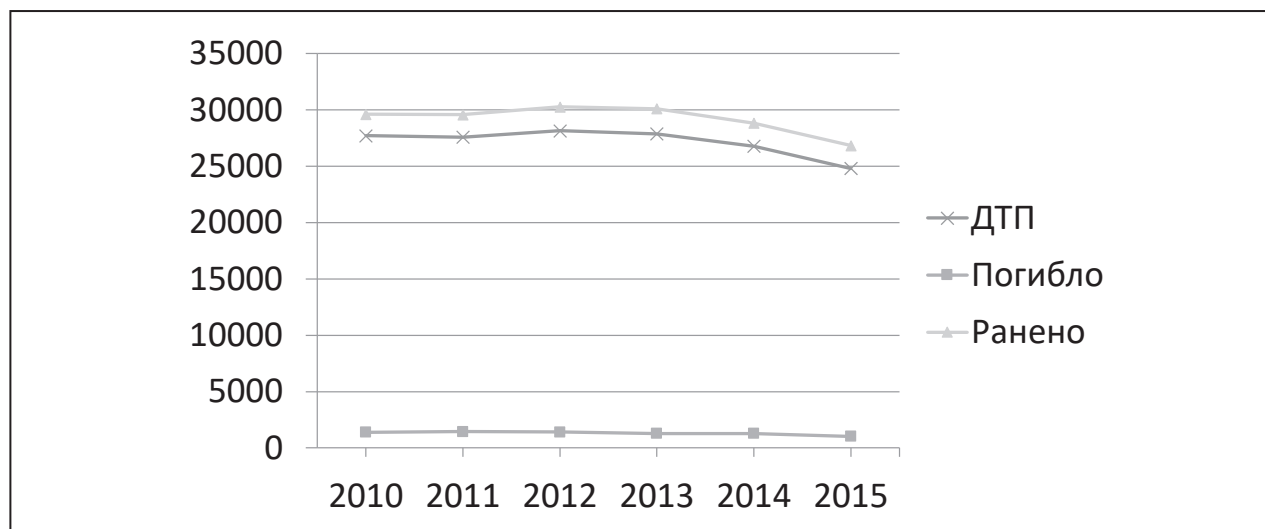
Abstract. Analyzes official statistics of road traffic accidents, which killed or injured minors, are considered administrative and legal aspects security of minors in the field of ensuring road safety.

Keywords: minor road users, errors, traffic accident, safety, prevention, administrative measures, problem solving.

В настоящее время актуальной социальной проблемой во всем мире остается проблема гибели и травматизма несовершеннолетних участников дорожного движения. Одними из основных причин обострения данной проблемы можно выделить как глобальный высокий темп автомобилизации, ярко проявившийся в последнее десятилетие, так и недостаточную дисциплинированность участников дорожного движения. К сожалению, на сегодняшний день в катастрофичном положении находится и Российская Федерация. Ежегодно в нашей стране в дорожно-транспортных происшествиях погибают около 1 300 и получают травмы более 28 000 несовершеннолетних детей и подростков в возрасте до 18 лет, а удельный вес таких проис-

шествий ежегодно составляет 7—10% от общего количества [11].

Дорожно-транспортные происшествия с участием несовершеннолетних лиц все чаще привлекают особое внимание общественности. Стоит отметить, что большинство из пострадавших в ДТП детей становятся инвалидами, а ведь сохранение жизни и здоровья несовершеннолетних участников дорожного движения имеет огромное социальное, экономическое, культурологическое, демографическое и иные значения. В настоящее время в нашей стране наиболее острым остается вопрос о причинах дорожно-транспортных происшествий с участием несовершеннолетних детей. Ребенок был и остается самым незащищенным участником до-



Статистика ДТП с участием несовершеннолетних лиц в возрасте до 18 лет

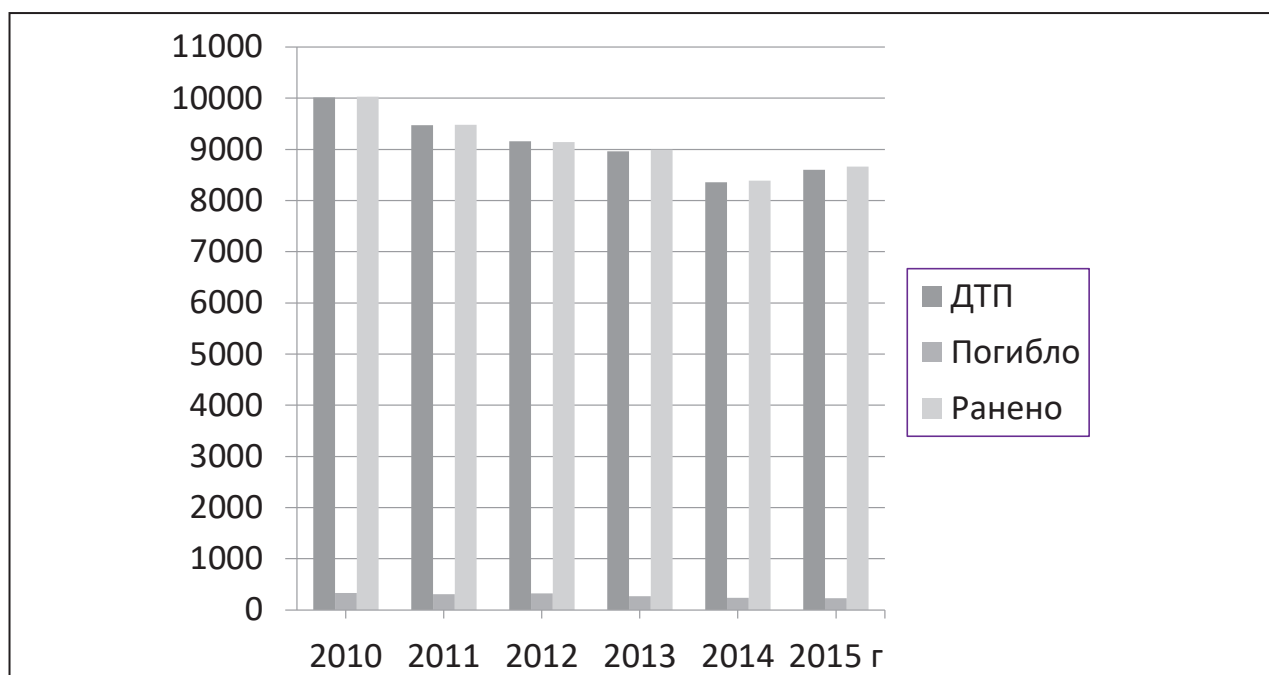
Год	Всего ДТП	В них погибло	В них ранено
2010	27 704	1 392	29 600
2011	27 584	1 449	29 576
2012	28 137	1 413	30 263
2013	27 877	1 285	30 106
2014	26 768	1 289	28 828
2015	24 794	1 028	26 838

рожного движения. Это обусловлено многими причинами, а наиболее часто — их совокупностью: невнимательностью несовершеннолетних лиц на проезжей части, состоянием автомобильных дорог, качеством работы и правильной установкой технических средств регулирования дорожного движения, техническим состоянием транспортных средств, недисциплинированностью многих участников движения, плохими знаниями Правил дорожного движения и умениями их выполнять. Наряду с перечисленными причинами необходимо отметить и то, что с увеличением темпа количественного роста автотранспортных средств, культура поведения участников дорожного движения на дорогах, а также состояние дорожных сетей в целом ухудшается, что, как следствие, влечет за собой рост количества дорожно-транспортных происшествий, в том числе и с участием лиц, не достигших совершеннолетия.

Согласно статистическим данным Госавтоинспекции МВД России, за период с 2010 года по

2015 год количество дорожно-транспортных происшествий с участием несовершеннолетних детей и подростков в возрасте до 18 лет остается неизменно высоким, несмотря на относительное снижение данного показателя в 2015 году (24 794 ДТП, в которых погибло 1 028 и ранено 26 838 детей), причем «пик» пришелся на 2012 год (28 137 ДТП, в которых погибло 1 413 и было ранено 30 263 несовершеннолетних участника) [11].

Участники дорожного движения, не достигшие совершеннолетия, выступают как в роли пассажиров, так в роли пешеходов и водителей. Из официальной статистики ГУОБДД МВД России следует, что дети-пешеходы, наряду с детьми-пассажирами, ежегодно составляют значительную часть несовершеннолетних, погибающих и травмирующихся в дорожно-транспортных происшествиях. Например, за 2015 год в 11 279 ДТП погибло 332 и ранено 12 305 ребенка-пешехода, а в 8 645 происшествиях погибло 430 и пострадало 9 832 ребенка-пассажира



Статистика ДТП с участием несовершеннолетних пешеходов

Год	Всего ДТП	В них погибло	В них ранено
2010	10 016	332	10 028
2011	9 474	307	9 483
2012	9 159	320	9 142
2013	8 964	271	8 993
2014	8 356	238	8 388
2015	8 597	231	8 663

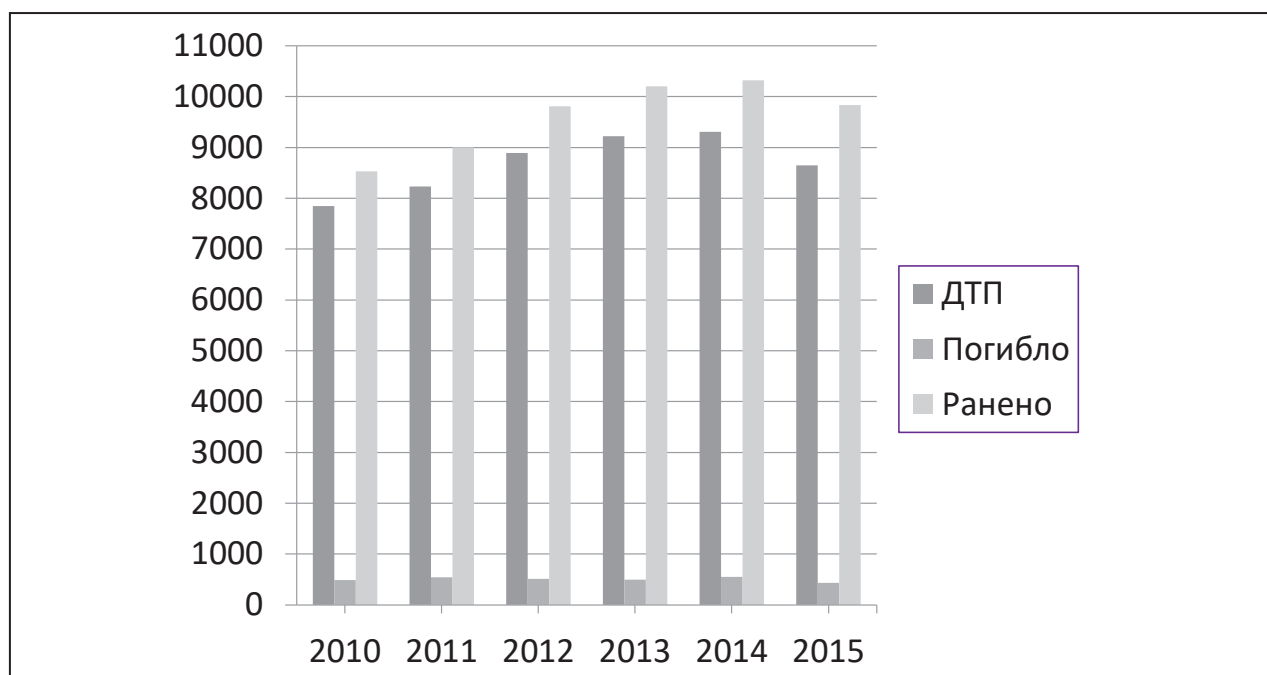
в возрасте до 16 лет. Что касается детей-водителей, в том числе механических транспортных средств и велосипедов, то и здесь статистика за прошлый год не утешительная, с участием данной возрастной категории в 3 695 ДТП погибло 578 и было ранено 3 596 несовершеннолетних лица [11].

Наиболее распространенные ошибки несовершеннолетних пешеходов, которые приводят к дорожно-транспортным происшествиям, — это, как правило, переход проезжей части в неустановленном месте, вне пешеходного перехода, неожиданный выход или выезд на проезжую часть из-за транспортного средства или сооружения, закрывающего обзор.

Приведенная печальная статистика может быть связана со многими факторами. Например, с тем,

что юные участники дорожного движения, выступая в качестве пешеходов, в силу своих физиологических, психологических и других качеств, не могут достаточно объективно воспринимать и оценивать дорожную обстановку, а что наиболее важно, степень ее опасности. Поведение несовершеннолетних детей, находящихся в непосредственной близости от дороги, как правило, непредсказуемо. Они в самый непредсказуемый момент могут выбежать на проезжую часть, неожиданно остановиться или изменить направление движения в любую сторону.

Другую группу дорожно-транспортных происшествий, при которых часто травмируются дети, не достигшие совершеннолетия, составляют ДТП, участниками которых являются несовершеннолет-



Статистика ДТП с участием несовершеннолетних пассажиров

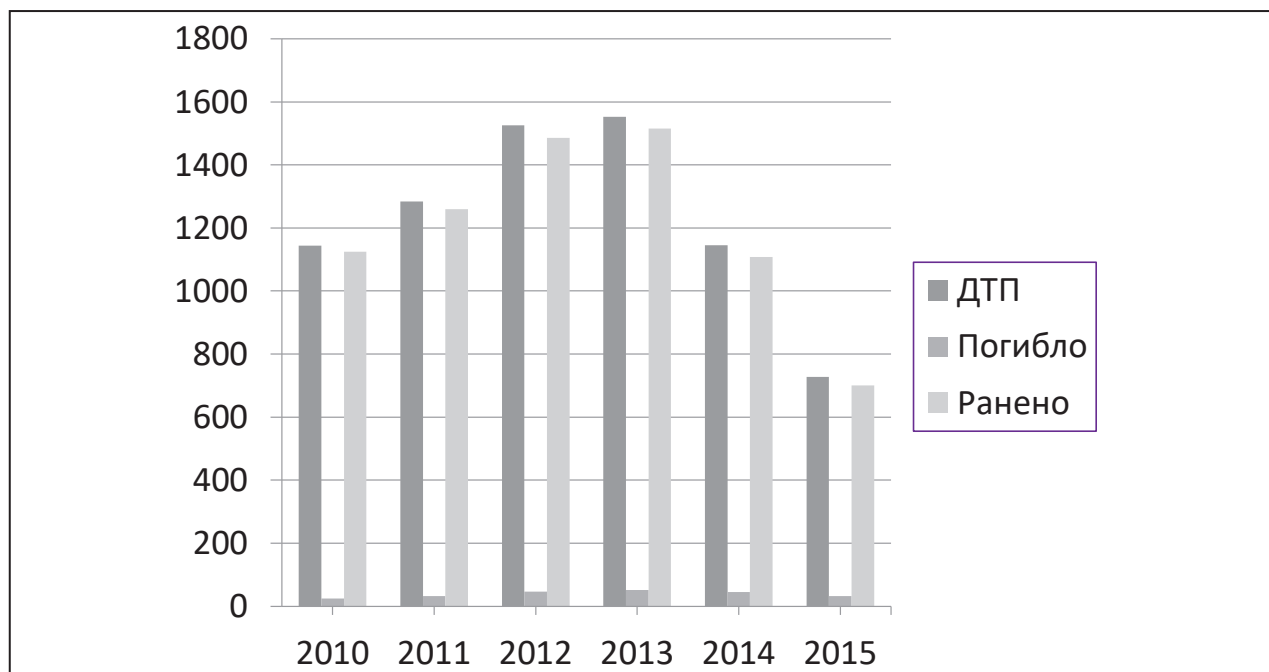
Год	Всего ДТП	В них погибло	В них ранено
2010	7 849	489	8 530
2011	8 231	541	8 998
2012	8 891	515	9 813
2013	9 217	496	10 202
2014	9 304	551	10 316
2015	8 645	430	9 832

ние водители. Остановимся на данной категории более подробно. В первую очередь это относится к детям-водителям велосипедов, которые только в 2015 году попали в 2 483 аварии, при которых 61 несовершеннолетний погиб, а 2 433 получили телесные повреждения [11]. При этом, зачастую, данная категория участников дорожного движения получает телесные повреждения в результате собственной неосторожности.

Повышенную аварийную опасность представляют и несовершеннолетние, управляющие механическими транспортными средствами (скутерами, мопедами, квадрициклами, мотоциклами и др.). В подавляющем большинстве данные лица не имеют права на управление транспортными средствами, а сами транспортные средства не соответствуют тех-

ническим и другим требованиям, предъявляемым к данным средствам.

Управлять мопедом и квадрициклом категории «М», либо легким мотоциклом подкатегории «А1», в соответствии со статьей 26 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», разрешается лицам не моложе 16 лет. Кроме того, в соответствии со статьей 2.3 КоАП РФ административной ответственности, в том числе за административное правонарушение в области дорожного движения, подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет. Однако, чаще всего, водителями мопедов, квадрициклов или других механических средств с минимальными техническими характери-



Статистика ДТП с участием несовершеннолетних водителей механических транспортных средств

Год	Всего ДТП	В них погибло	В них ранено
2010	1 144	25	1 125
2011	1 284	32	1 259
2012	1 525	47	1 486
2013	1 553	51	1 515
2014	1 145	45	1 108
2015	727	32	700

стиками становятся подростки до 16 лет, которые не знакомы с требованиями Правил дорожного движения и не имеют достаточных навыков вождения, а в летний период указанные механические транспортные средства «становятся основными участниками аварий с тяжелыми последствиями» на автодорогах Российской Федерации.

Движение по улицам и проспектам общего пользования вышеуказанных механических средств со скоростью, часто превышающей установленную в 50 км/ч, под управлением несовершеннолетних детей, не обязанных получать водительское удостоверение на право управления механическим транспортным средством, иметь навыки управления и знать Правила дорожного движения, но при этом не нести никакой ответственности за свои действия на

дороге, противоречит всем требованиям действующего законодательства в области обеспечения безопасности дорожного движения. А невозможность привлечения к административной ответственности лиц, не достигших соответствующего возраста, управляющих мопедами и другими малыми механическими транспортными средствами препятствует своевременному и в полном объеме принятию адекватных мер административно-правового характера к их обладателям в целях обеспечения безопасности как самих несовершеннолетних водителей, так и других участников дорожного движения.

Отсутствие надлежащих мер административного воздействия к нарушителям Правил дорожного движения, не достигшим совершеннолетия,



порождает безнаказанность, а существующие на сегодняшний день меры административно-правового характера недостаточно эффективны. Так, в соответствии с требованиями Административного регламента МВД России исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения, утвержденного приказом МВД РФ от 2 марта 2009 г. № 185, при выявлении противоправных действий (бездействий), совершенных несовершеннолетним лицом, не достигшим возраста 16 лет, дело об административном правонарушении не возбуждается. В указанных случаях обеспечивается передача несовершеннолетнего должностному лицу подразделения по делам несовершеннолетних, либо его доставление в служебное помещение органа внутренних дел. Права должностных лиц подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел предусмотрены пунктом 3 статьи 12 и частью 2 статьи 21 Федерального закона от 24 июня 1999 г. №120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Обязанности по недопущению к управлению механическим транспортным средством лиц, не достигших 16 лет, возложены на родителей. Ответственность для родителей предусмотрена статьей 5.35 КоАП РФ «Неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних», за несоблюдение требований настоящей статьи ответственность наступает в виде предупреждения или наложения административного штрафа в размере от 100 до 500 рублей.

Дела об административных правонарушениях в области дорожного движения, согласно частью 2 статьи 23.2 и частью 3 статьи 29.5 КоАП РФ, рассматриваются комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Несомненно то, что предупреждение детского дорожно-транспортного травматизма является задачей не только административных органов, но и всей общественности в целом.

В настоящее время, одним из приоритетных направлений деятельности подразделений Госавтоинспекции МВД России по уменьшению дорожно-транспортного травматизма среди несовершеннолетних является проведение профилактических мероприятий. Составной и неотъемлемой частью данных мероприятий является широкая пропагандистская деятельность, проводимая совместно с работниками государственных учреждений и общественных организаций, Всероссийским обществом автомобилистов, педагогическими коллективами образовательных организаций и дошкольных учреждений, автотранспортными предприятиями и средствами массовой информации.

Однако нельзя отрицать то, что в силу ряда проблем, в том числе и экономических, во многих российских регионах сегодня уделяется недостаточное внимание к проблеме предупреждения детского дорожно-транспортного травматизма, проявляется формальное отношение многих образовательных организаций, административных органов и общественности к проведению различных мероприятий по пропаганде безопасности дорожного движения, кроме того недостаточно полно прорабатываются вопросы организационно-методического и материального обеспечения, что в итоге приводит к низкому уровню эффективности проведения профилактических мероприятий с несовершеннолетними детьми.

В качестве действенных профилактических мероприятий, необходимых для проведения пропагандистской деятельности и направленных на снижение аварийности среди несовершеннолетних участников дорожного движения, можно выделить такие, как:

- 1) использование возможностей социальной рекламы, печатной и сувенирной продукции;
- 2) организация обращений к участникам дорожного движения посредством средств массовой информации, трансляцию специальных телепередач по телевидению, радио, кроме того пропаганда безопасности дорожного движения посредством социальных сетей в Интернете, а также с использованием громкоговорящих установок на вокзалах, в общественном транспорте, крупных торговых центрах и иных общественных местах;



3) организация и проведение детских картинок, конкурсов, тематических выставок, викторин и других массовых мероприятий, в том числе и в образовательных организациях;

4) проведение классными руководителями дополнительных занятий, целевых родительских собраний по вопросам проведения мероприятий по профилактике детского дорожно-транспортного травматизма и другие [8].

Можно предположить, что принятие соответствующих локальных нормативных правовых актов при проведении данных мероприятий, приведет к большей их эффективности.

На федеральном уровне в настоящее время действует целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2013—2020 годах», в которой одним из важнейших направлений является формирование культуры на дорогах и воспитание негативного отношения к нарушениям правил дорожного движения и лицам, их допустившим [12]. Как отметил начальник Главного управления по обеспечению безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации генерал-лейтенант полиции Виктор Иванович Нилов: «Условия, в которых разрабатывалась новая ФЦП, принципиально отличаются от 2004 года (в то время была разработана ФЦП на 2006—2012 гг.), когда речь шла о коренном изменении сложившейся ситуации с аварийностью на дорогах. Задачи современного этапа — сохранить и развить достигнутые результаты, как на федеральном уровне, так и в каждом отдельно взятом регионе, использовать актуальные подходы, механизмы, решения. Новая программа станет органичным продолжением предшествующей» — подчеркнул он [13].

Основные усилия в рамках новой программы повышения безопасности дорожного движения направлены на дальнейшую активизацию работы органов исполнительной власти, особенно на региональном и районном уровнях; защиту наиболее уязвимых категорий участников дорожного движения, к которым, несомненно, относятся и несовершеннолетние лица; развитие системы организации движения транспорта и пешеходов; совершенствование взаимодействия с институтами гражданского общества и расширение контактов на международном уровне.

Профилактика дорожно-транспортного травматизма среди несовершеннолетних возможна не только при условии их специальной подготовленности к безопасной жизнедеятельности в транспортной среде, но и сформированности дорожной культуры. Это обусловлено, во-первых, общечеловеческими требованиями к сохранению жизни и здоровья всего подрастающего поколения, во-вторых, потребностью общества в повышении уровня транспортной культуры населения и, в-третьих, заказом системы отечественного образования в сфере эффективной подготовки детей к безопасной жизни и деятельности в условиях развивающейся транспортной среды.

Сохранение жизни и здоровья участников дорожного движения, не достигших совершеннолетия, как было уже отмечено, имеет социальные, экономические, культурологические и иные аспекты. Эта многоаспектность не всегда учитывается субъектами пропаганды безопасности дорожного движения при проведении профилактической работы. Не учитывается и то, что большинство людей, среди которых немало учителей и родителей, привыкло руководствоваться личным опытом, а не специальными научными знаниями и умениями в области подготовки детей к безопасной жизнедеятельности в транспортной среде и процессах, происходящих в ней. Исходя из того, что человеческий фактор является доминирующим при нарушении функционирования любой социотехнической системы, то есть поведение человека возобладает над элементами инфраструктуры общества, то можно выделить один из приоритетных путей достижения цели такой специальной подготовленности — формирование дорожной культуры подрастающего поколения [7].

Причинами дорожно-транспортных происшествий с участием несовершеннолетних детей при их движении по улицам и дорогам, могут являться весьма низкий уровень транспортной культуры участников дорожного движения, обусловленный в невыполнении требований Правил дорожного движения, отсутствие устойчивых навыков безопасного их выполнения, а также отсутствие специальных знаний о поведении других участников движения и «поведении» транспортных средств во время их движения. Недисциплинированность



и неуважение к окружающим их участникам дорожного движения, пренебрежение мерами личной безопасности и безопасности других пешеходов и пассажиров — важнейшие составляющие неблагополучия детей, не достигших совершеннолетнего возраста, в сфере безопасности дорожного движения.

Большое значение в решении вышеуказанных проблем имеет агитация, пропаганда и профилактические мероприятия, направленные на безопасность дорожного движения. Долгое время их значение и возможности явно недооценивались, эффективность и действенность были изучены не в полном объеме. С помощью агитации и пропаганды можно создать необходимые условия для усвоения и неукоснительного соблюдения Правил дорожного движения всеми его участниками, в том числе и несовершеннолетними, сформировать их сознательное отношение к безопасному поведению на дорогах, что, как следствие, будет способствовать уменьшению уровня дорожно-транспортного травматизма среди несовершеннолетних участников дорожного движения.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. Федерального закона от 14 октября 2014 г. № 307-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1.
3. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 196-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 28 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» // Российская газета. 2013. № 161. 25 июля.
4. Федеральный закон от 14 октября 2014 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. 2014. № 238. 17 октября.
5. О безопасности дорожного движения: Федеральный закон Российской Федерации от 10.12.1995 г. № 196-ФЗ (ред. от 26.04.2013) // Российская газ. 1998. № 116.
6. *Зубач А.В.* Теоретические и методологические основы формирования правосознания сотрудников Госавтоинспекции в процессе профессионального образования // Актуальные проблемы профессиональной подготовки сотрудников Госавтоинспекции на современном этапе: материалы межвузовской научно-практической конференции. Набережные Челны, 2014.
7. *Канунников А.М.* О профилактике детского дорожно-транспортного травматизма // Административное право и процесс. 2013. № 3. С. 68—69.
8. *Кузнецов А.П.* Актуальные проблемы обеспечения безопасности дорожного движения на современном этапе / А.П. Кузнецов, С.В. Изосимов, Н.Н. Маршакова // Транспортное право. 2014. № 1.
9. *Смородина В.А.* Из истории пропаганды безопасности дорожного движения // История государства и права. 2006. № 12. С. 19—20.
10. *Сорокин В.Д.* Парадоксы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 6.
11. URL: <https://www.gibdd.ru>
12. Постановление Правительства РФ от 03.10.2013 № 864 «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013—2020 годах» // СЗ. РФ. 2013. № 41. Ст. 5183.
13. Онлайн-интервью с главой ГИБДД МВД России генерал-лейтенантом В.И. Ниловым. Главный госавтоинспектор страны ответил на вопросы читателей «Газеты.Ru». URL: https://dfout.mvd.ru/Prjamaja_rech/item/2052249/?print=1



УДК 342.9
ББК 67.401

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ СПЕЦИАЛЬНЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ



ДИАНА НИКОЛАЕВНА ШУРУХОВА,

профессор кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

E-mail: diana_shu@inbox.ru;

ЛЮБОВЬ СЕРГЕЕВНА КОМОВКИНА,

старший преподаватель

кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

E-mail: korzhlubov@mail.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное

право; административный процесс

Рецензент: доктор юридических наук, профессор,

профессор кафедры административного права и процесса

Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) С.А. Старостин

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрены особенности реализации специальных административно-правовых режимов в деятельности органов внутренних дел. Представлены и проанализированы юридические (правовые) и организационные формы деятельности органов внутренних дел по обеспечению реализации специальных административно-правовых режимов.

Ключевые слова: административно-правовой режим, специальный административно-правовой режим, полномочия органов внутренних дел по обеспечению специальных административно-правовых режимов.

Abstract. The article considers the features of implementation of special administrative legal regimes in the activities of internal Affairs bodies. Presents and analyzes the juridical (legal) and organizational forms of activity of bodies of internal Affairs to ensure the implementation of special administrative legal regimes.

Keywords: Administrative-legal regime of special administrative-legal regime of powers of bodies of internal Affairs to provide special administrative and legal regimes.

В современных условиях в сферах государственного управления происходят изменения, демонстрирующие, что без регулятивных свойств правовых режимов система государственного управления не может в полной мере выполнить возложенные на нее задачи и функции. С понятием и реальным действием административно-право-

вых режимов связывается эффективность государственного управления. Любая его сфера обладает собственными административно-правовыми режимами¹.

Назначение административно-правовых режимов заключается в обеспечении стабильности функционирования государства в обыч-



ных и особых условиях его жизнедеятельности.

Административно-правовые режимы классифицируются по различным критериям. Так, по объектам обеспечения они делятся на: режимы территорий (зона радиоактивного заражения), режимы объектов (АЭС, химические объекты) и документов (паспортный режим), режимы видов деятельности. По временным параметрам (постоянные - таможенный режим и временные — режим чрезвычайного положения). Административно-правовые режимы могут подразделяться по подведомственности, предмету регулирования, юридическим свойствам оснований введения режима².

С.М. Зырянов считает, что многообразие объектов-носителей административно-правовых режимов и внешних факторов обуславливают необходимость приспособления режимных требований к объективным условиям³. Исходя из этого, профессор выделяет первичные и вторичные режимы. Так, на основе первичного режима опасных производственных объектов сформированы четыре вторичных режима, устанавливаемых на опасных производственных объектах в зависимости от класса опасности⁴.

Представленная далеко не полная классификация позволяет сделать вывод о том, что административно-правовые режимы весьма разнообразны, и каждый из них обладает своей целью, задачами, основаниями введения, системой органов государственной власти, осуществляющей данный режимы.

Административно-правовые режимы, введение которых предусматривается актами ситуационного или чрезвычайного законодательства, в теории называются специальными. Специальные правовые режимы определяются как специальные правовые регламенты деятельности органов государственной власти и управления, допускающие ограничения правосубъектности физических и юридических лиц, вводимые в качестве временной социально объективной и правовой меры обеспечения безопасности личности, общества и государства, определяемой сложившимися конкретными обстоятельствами. Главное в их содержании то, что они изменяют правовой статус субъектов этой территории, систему органов, осуществляющих управлен-

ческое воздействие, устанавливают меры, которые должны включать в себя общие и особенные предписания, установленные с учетом начал законности и целесообразности»⁵. По своей природе они административно-правовые, поскольку их реализация осуществляется с помощью административно-правовых форм и методов, властного воздействия органов исполнительной власти. К специальным режимам мы относим административно-правовой режим чрезвычайного положения⁶, административно-правовой режим военного положения⁷, административно-правовой режим контртеррористической операции⁸, административно-правовой режим чрезвычайной ситуации⁹. Перечисленные режимы характеризуются такими особенностями как увеличение общих запретов в нормативных правовых актах, регулирующих общественные отношения, увеличение властных полномочий органов представительной и исполнительной власти, усиление императивности регулирования общественных отношений, складывающихся во всех сферах общественной жизни.

Основанием для введения специального административно-правового режима является возникновение различных чрезвычайных ситуаций, которые изменяют устоявшиеся общественные отношения в сфере деятельности органов исполнительной власти и не могут быть нейтрализованы обычными мерами. Под чрезвычайной ситуацией следует понимать обстановку на определенной территории, сложившуюся в результате опасного явления социального, природного или техногенного характера, создающую реальную угрозу жизненно важным интересам личности, общества и государства или уже повлекшую 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»¹⁰. В системе государственных органов, призванных обеспечивать реализацию специальных административно-правовых режимов, особое место занимают органы внутренних дел. В силу специфики служебных задач и функций для них отводится едва ли не самая важная роль при введении и осуществлении специального режима.



Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации¹¹, утвержденное Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699, одной из основных задач Министерства определяет обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства. К полномочиям МВД РФ в особых условиях относятся: участие в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, а также в проведении мероприятий военного времени и мероприятий в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; обеспечение выполнения мероприятий по гражданской обороне, повышение устойчивости работы органов внутренних дел в условиях военного времени и при возникновении чрезвычайных ситуаций в мирное время; участие в организации территориальной обороны.

В деятельности по обеспечению реализации специальных административно-правовых режимов органы внутренних дел используют основные формы своей работы: 1) юридические (правовые) - нормотворчество и правоприменение и 2) организационные (неправовые) — социальные функции органов внутренних дел, внутриорганизационная подготовка собственной деятельности.

Нормотворческая деятельность в таких условиях заключается в выработке специальных правовых норм, их совершенствовании, изменении, дополнении, отмене устаревших, то есть издание ведомственных нормативных актов, направленных на регулирование деятельности конкретных служб и подразделений.

Важнейшая юридическая форма деятельности органов внутренних дел — применение норм права. Применению норм права органами внутренних дел присущи общие признаки и черты, характерные для правоприменительной деятельности любого государственного органа¹².

Применению правовых норм органами внутренних дел присущи и некоторые отличительные качества, обусловленные особенностями объекта воздействия, содержанием выполняемых функций, методов их исполнения, что выражается в

большей правоохранительной ориентации осуществляемого органами МВД РФ правоприменения.

В условиях специальных административно-правовых режимов правоприменительная деятельность органов внутренних дел носит в основном охранительный характер, что объясняется спецификой складывающихся в зоне чрезвычайной ситуации общественных отношений. От регулятивного правоприменения зависит эффективность деятельности органов внутренних дел, нормальное функционирование всех субъектов специальных режимов.

В условиях специальных административно-правовых режимов значение организационной деятельности органов внутренних дел значительно возрастает. Данная деятельность заключается в оказании различной помощи населению, спасение людей и имущества, проведении операций по освобождению заложников, задержание преступников. Органам внутренних дел приходится решать и другие задачи организационного характера по оказанию помощи населению, выходящие за пределы их компетенции.

Анализ задач и функций, выполняемых органами внутренних дел при обеспечении специальных правовых режимов показывает, что практически все подразделения участвуют в обеспечении этого режима. Деятельность органов внутренних дел в таких условиях весьма широка и многообразна — административная, оперативно-розыскная, уголовно-процессуальная, профилактическая. Поэтому говорить о реальном обеспечении прав и свобод граждан, их интересов можно лишь, рассматривая в комплексе все виды деятельности органов внутренних дел¹³.

Деятельность органов внутренних дел в условиях специальных административно-правовых режимов характеризуется рядом специфических черт. Органы внутренних дел являются специальными органами государства, деятельность которых направлена, прежде всего, на поддержание должного общественного порядка и необходимой безопасности граждан. В силу этого, для организации и практического осуществления мер, обеспечивающих общественный порядок и безопасность граждан в условиях специальных административно-правовых



режимов, органы внутренних дел имеют в своей структуре все необходимые элементы (подразделения) для выявления и пресечения противоправных действий.

Деятельность подразделений органов внутренних дел осуществляется в особой форме, которая является чрезвычайной, поскольку применяется в условиях введения такого режима, когда повседневные формы организации работы ОВД не в состоянии обеспечить эффективное решение задач по восстановлению общественного порядка, охране прав и свобод граждан.

Задачи, стоящие перед органами внутренних дел в условиях действия специальных административно-правовых режимов, требуют качественного, эффективного правового регулирования.

Например, Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» непосредственно не регулирует практическую деятельность ОВД по обеспечению режима чрезвычайного положения и охране прав и свобод граждан, проживающих на территории введения ЧП. Однако анализ главы 3 «Меры и временные ограничения, применяемые в условиях чрезвычайного положения», позволяет определить основные задачи ОВД по обеспечению режима ЧП, охране прав и свобод граждан.

Статья 11 Закона устанавливает общие меры и временные ограничения, применяемые при введении чрезвычайного положения. Среди них, применительно к деятельности органов внутренних дел относятся:

- усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;
- установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;
- ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра.

Если чрезвычайное положение введено при наличии обстоятельств, указанных в п. «а» ст. 3 ФКЗ, в дополнение к мерам и временным ограничениям, указанным в ст. 11 Закона, могут быть предусмотрены следующие меры и временные ограничения:

- проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища, транспортных средств;
- ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств, ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков, спиртосодержащей продукции. В исключительных случаях допускается временное изъятие у граждан оружия и боеприпасов, ядовитых веществ, а у организаций, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности — временное изъятие наряду с оружием, боеприпасами и ядовитыми веществами также боевой и учебной военной техники, взрывчатых и радиоактивных веществ;
- выдворение в установленном порядке лиц, нарушающих режим ЧП и не проживающих на территории, на которой введено ЧП, за ее пределы за их счет, а при отсутствии у них средств, за счет средств федерального бюджета с последующим возмещением расходов в судебном порядке;
- продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством РФ по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений, на весь период действия ЧП, но не более чем на 3 месяца (ст. 12).

Если ЧП введено по обстоятельствам, указанным в п. «б» ст. 3, то предусмотрены следующие меры и временные ограничения:

- временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением им стационарных или временных жилых помещений;
- введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других мероприятий.

Следует подчеркнуть, что мы перечислили только те меры и временные ограничения, которые непосредственно касаются деятельности ОВД.



Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3 ФЗ «О полиции» непосредственно не регулирует деятельность в условиях чрезвычайного положения, определяет лишь основные направления деятельности (ст. 2), обязанности и права полиции (глава 3).

В соответствии с поставленными перед полицией задачами они обязаны 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. В чрезвычайных ситуациях социального характера основными задачами органов внутренних дел является борьба с преступностью, обеспечение охраны общественного порядка¹⁴.

Введение режима военного положения влечет кардинальное изменение задач органов внутренних дел путем возложения на их сотрудников целого комплекса дополнительных обязанностей, нуждающихся в должном административно-правовом регулировании¹⁵.

Поскольку в имеющихся в настоящее время федеральных законах и других нормативных правовых актах в значительной мере отсутствуют положения, регламентирующие деятельность органов внутренних дел в условиях специальных административно-правовых режимов, это вызывает необходимость подготовки и издания ведомственных нормативных правовых актов.

Как свидетельствует практика, надлежащее выполнение органами и подразделениями МВД России возложенных на них задач и функций в настоящее время сталкивается с целым рядом проблем. Они, зачастую, не в состоянии выявить угрозы возникновения каких-либо социальных конфликтов, пресечь отдельные правонарушения и преступления, адекватно реагировать на различного рода негативные ситуации. В значительной степени это обусловлено имеющимися недостатками в правовой регламентации деятельности МВД России в условиях специальных административно-правовых режимов, недостаточностью соответствующей нормативной правовой базы, наличием в ней многочисленных пробелов.

Одной из важнейших составляющих успешного выполнения МВД России своих функций по обеспечению реализации специальных административно-правовых режимов, наряду с правовым регулированием, является организационное совершенствование деятельности, а также совершенствование деятельности в рамках государственной системы обеспечения национальной безопасности.

¹ Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» // СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5681; Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

² Шурухнова Д.Н. Понятие и классификация административно-правовых режимов // Актуальные вопросы российского права: сборник научных статей. Вып. 22. М.: Из-во Моск. Гуманитарного ун-та, 2011. С. 15—19.

³ Зырянов С.М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. 2016. № 1. С. 144.

⁴ Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

⁵ Рыльская М.А. Особенности реализации специальных административных режимов // Административное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 46.

⁶ Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

⁷ Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

⁸ Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

⁹ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

¹⁰ Старостин С.А. Управление органами внутренних дел при чрезвычайных ситуациях (правовые и организационные аспекты): Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000.

¹¹ Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе о Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3149.

¹² Корж Л.С. Конституционно-правовой статус граждан в условиях чрезвычайного положения и механизм его реализации. Дис. ... к.ю.н., М., 2006.

¹³ Корж Л.С. Конституционно-правовой статус граждан в условиях чрезвычайного положения и механизм его реализации. Дис. ... к.ю.н., М., 2006.

¹⁴ Старостин С.А. Нужны ли дополнительные полномочия полиции? // Lex Russica. 2015. № 9.

¹⁵ Зиборов О.В. Отдельные направления трансформации полномочий органов внутренних дел в условиях военного положения // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 6. С. 120—121.



УДК 342
ББК 67.401

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДЕЖУРНЫХ ЧАСТЕЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

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;*

ИРИНА АЛЕКСАНДРОВНА АДМИРАЛОВА,

*профессор кафедры подготовки сотрудников полиции по противодействию незаконной миграции
Всероссийского института повышения квалификации сотрудников органов внутренних дел МВД России,
кандидат юридических наук, доцент, майор полиции*

E-mail: irina_adm@mail.ru;

АНДРЕЙ НИКОЛАЕВИЧ БАДАЛЬЯНЦ,

*заместитель начальника кафедры подготовки сотрудников полиции по противодействию незаконной миграции
Всероссийского института повышения квалификации сотрудников органов внутренних дел МВД России, подполковник полиции*

E-mail: bad-68@list.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрен механизм правового регулирования деятельности дежурных частей ОВД, дана характеристика совокупности нормативных административно-правовых актов, составляющих основу регламентации деятельности дежурных частей органов внутренних дел.

Ключевые слова: дежурная часть, органы внутренних дел, правовое регулирование, нормативно-правовые акты.

Abstract. The article considers the mechanism of legal regulation of activities of on-duty parts of ATS, the characteristic of the totality of normative administrative-legal acts forming the basis for the regulation of the active-duty units of Internal Affairs bodies.

Keywords: the duty of the Internal Affairs bodies, legal regulation, normative legal acts.

Вся сфера регулируемых в процессе деятельности дежурных частей ОВД общественных отношений возникает, функционирует и развивается на нормативной основе. Их участники обладают взаимными субъективными правами и обязанностями, т.е. вступают в правоотношения, законодательно закрепленные государством.

Именно юридические нормы, отражая то или иное взаимодействие людей, устанавливают модели определенных правоотношений, в которых конкретное поведение индивида соотносится с общественными потребностями, государственными целями правового регулирования.

Следовательно, предметом правового регулирования являются разнообразные общественные отно-

шения, которые объективно по своей природе могут поддаваться нормативно-организационному воздействию и в существующих социально-политических условиях требуют такого воздействия, осуществляемого при помощи юридических норм и всех иных юридических средств, образующих механизм правового регулирования [1].

Экстраполируя данное положение на деятельность дежурных частей органов внутренних дел, можно сделать вывод, что предметом правового регулирования их деятельности являются общественные отношения, возникающие в процессе функционирования данной службы, объективно по своей природе поддающиеся нормативно-организационному воздействию в существующих социально-политических условиях требу-



ющие такого воздействия, осуществляемого при помощи механизма правового регулирования.

Говоря о правовом регулировании деятельности дежурных частей ОВД, представляется целесообразным, прежде всего, очертить сам объект исследования.

В современных условиях было бы целесообразно рассмотреть два основных звена механизма правового регулирования, а именно: юридические нормы и правовые ношения.

Прежде чем перейти к рассмотрению сути поставленного вопроса, хотелось бы отметить следующее. Во-первых, что источниками норм права являются нормативные акты различных органов государственной власти. И, во-вторых, что многообразие правовых норм предполагает и многообразие содержащих и выражающих их источников.

Следовательно, прежде всего, необходимо охарактеризовать саму совокупность нормативных административно-правовых актов, составляющих основу регламентации деятельности дежурных частей органов внутренних дел.

С учетом иерархического строения данные правовые акты можно систематизировать, по меньшей мере, на шесть групп. Причем следует учитывать, что вопрос о действии рассматриваемых источников административно-правовых норм, то есть об их юридической силе, имеет самостоятельное значение.

Известно, что административно-правовые нормы имеют определенные пространственные и временные границы, могут иметь силу в отношении различного круга лиц [2, с. 14]. Действие их в пространстве предполагает территорию, на которую распространяется их юридическая сила. В некоторых случаях возможен их «выход» и за пределы государственной границы Российской Федерации.

В пределах Российской Федерации административно-правовые нормы распространяются также и на иностранных граждан. Действие административно-правовых норм, как правило, не ограничивается определенными сроками.

К первой группе следует отнести общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации.

В их число, в частности, входят:

- Всеобщая Декларация прав человека, принятая Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 217 А (111) от 10 декабря 1948 года;

- Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ETS № 5) принятая 4 ноября 1950 года;
- Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 34/169 от 17 декабря 1979 года;
- Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию порядка, принятые VIII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями от 7 сентября 1990 года;
- Свод принципов защиты всех лиц, подверженных задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, принятый Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 43/173 от 9 декабря 1988 года.

Указанные правовые акты регулируют деятельность дежурных частей органов внутренних дел по таким направлениям их деятельности, как взаимодействие с задержанными, обеспечение содержания и конвоирования задержанных и заключенных под стражу лиц и другие, где дежурная часть в лице точного наряда вступает с гражданами в общественные отношения или по поводу какого-либо ограничения их прав и свобод.

Вторую группу в данном случае составят основные законодательные акты государства, касающиеся общих вопросов правовой организации деятельности ОВД: Конституция Российской Федерации (принята 12.12.1993 г.); законы Российской Федерации «О полиции» от 03 февраля 2011 г., «О противодействии коррупции»: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г., «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: Федеральный закон от 10 июня 2008 г., «О чрезвычайном положении» от 17 мая 1991 года, «О безопасности» от 28 декабря 2010 года.

Это основополагающие и целеуказующие фундаментальные источники правового регулирования деятельности дежурных частей органов внутренних дел.

Известно, что Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации.



Законы и иные правовые акты, применяемые в России, не должны противоречить Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 15). Многие из содержащихся в ней общих норм, прямо или опосредованно регламентирующих деятельность дежурных частей ОВД, имеют прямую административную направленность, например конституционные нормы, определяющие основы формирования и деятельности органов исполнительной власти (ст. 77, 110-117).

Конституционное положение о прямом действии Основного закона имеет непосредственное отношение и к деятельности дежурных частей органов внутренних дел. Так, в главе 2 Конституции определяются основные права и свободы человека и гражданина (ст. 17-64), составляющие основу правового статуса личности в России. Причем Конституцией каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (ч. 1 ст. 46). Данные положения в полной мере распространяются и на деятельность дежурных частей органов внутренних дел.

Другие федеральные законы, обозначенные выше, также имеют прямую административно-правовую направленность и в совокупности регулируют практически все направления деятельности дежурных частей ОВД.

Центральное место среди них отраву принадлежит Закону Российской Федерации «О полиции», который уточняет место полиции, а следовательно, и дежурных частей ОВД в системе органов исполнительной власти Российской Федерации и раскрывает содержание так называемого целеуказания последних, т.е. определяет общие задачи полиции, ее права и обязанности [3, с. 176].

Кроме того, Закон «О полиции» нормативно закрепляет условия и пределы применения полицией физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, устанавливает порядок прохождения службы, гарантии правовой и социальной защиты сотрудников полиции, финансирование и материально-техническое обеспечение, гарантии законности и обеспечения прав в деятельности полиции. И наконец, Закон «О безопасности» регулирует общественные отношения, возникающие в результате деятельности дежурных частей ОВД по обеспечению общественной безопасности.

Помимо вышеперечисленных, к этой группе законов относится такой кодифицированный законо-

дательный акт, как Кодекс РФ об административных правонарушениях со всеми последующими изменениями и дополнениями [4, с. 275].

Содержащиеся в нем как материальные, так и процессуальные административно-правовые нормы регулируют группу охранительных правоотношений, как правило, возникающих при разбирательстве оперативных дежурных по ОВД с правонарушителями, доставляемыми в дежурную часть.

При выполнении данной функции, в зависимости от складывающейся ситуации, оперативный дежурный по ОВД (дежурный по разбору с доставленными и задержанными) устанавливает личность правонарушителя; производит его личный досмотр; досмотр вещей, товаров, транспортных средств и документов; осуществляет изъятие вещей и документов; производит административное задержание лица, совершившего правонарушение; определяет состав административного правонарушения и составляет протокол об административном правонарушении. При выполнении каждого из вышеперечисленных действий дежурный руководствуется нормами вышеуказанного Кодекса.

В третью группу актов, составляющих основу регулирования деятельности дежурных частей ОВД, входят иные, кроме законов нормативно-правовые акты: акты (указы и распоряжения) Президента РФ; акты палат Федерального Собрания; постановления и распоряжения Правительства РФ, акты государственных органов судебной власти.

Четвертую группу источников правового регулирования деятельности дежурных частей ОВД представляют Конституции республик в составе Российской Федерации, их законодательство, президентские (там, где таковые избраны) и правительственные нормативные акты, а также законодательные акты краев, областей, городов федерального значения, Уставы субъектов федерации и нормативно-правовые акты, издаваемые органами государственной власти и государственного управления этих образований (решения представительных органов, постановления и распоряжения глав администрации).

Кроме того, в отдельных случаях деятельность дежурных частей ОВД может опосредованно регулироваться и нормативными актами представительных и исполнительных органов местного самоуправления (в случае наделения этих органов законом необходимыми государственными полно-



мочиями в соответствии со ст. 132 Конституции Российской Федерации).

Особенностью перечисленных нормативно-правовых актов является то, что они регулируют отдельные направления деятельности дежурных частей ОВД не всей системы МВД России, а носят локальный характер и распространяются лишь на дежурные части ОВД отдельно взятого субъекта Федерации, а в некоторых случаях — вообще только на дежурную часть конкретного ОВД.

Пятая группа правовых актов, регламентирующих деятельность дежурных частей органов внутренних дел, состоит из межотраслевых и отраслевых нормативных актов федеральных министерств, государственных комитетов, федеральных комиссий, федеральных служб, российских агентств, федеральных надзоров и иных федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

В настоящее время «ядро» правовой основы деятельности дежурных частей органов внутренних дел, безусловно, составляют нормы приказов Приказ МВД России от 12.09.2013 №707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации; 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».

В то же время представляется целесообразным выделить обособленно ведомственные нормативные акты, которые регулируют деятельность дежурных частей ОВД лишь при наступлении экстремальных условий функционирования.

Завершая рассмотрение пятой группы правовых актов, составляющих, по своей сути, основу правового обеспечения деятельности дежурных частей органов внутренних дел, необходимо подчеркнуть, что данные нормативные акты носят преимущественно закрытый характер, поскольку подчас весьма детально регламентируют организацию и тактику реализации тех или иных направлений деятельности дежурных частей ОВД.

Кроме того, в соответствии с действующим законодательством нормативно-правовые акты дан-

ной группы источников правового регулирования деятельности дежурных частей ОВД, затрагивающие права и законные интересы граждан, подлежат обязательной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации.

И наконец, шестую группу источников правового регулирования деятельности дежурных частей ОВД, составляют внутриорганизационные административно-правовые акты руководителей МВД республик в составе России, ГУ МВД, УМВД, ОВД и их коллегиальных органов. К ним относятся: приказы руководителей названных органов внутренних дел; должностные инструкции конкретных сотрудников дежурной части, утвержденные руководством ОВД; решения коллегий органов внутренних дел субъектов Российской Федерации. Действие этих административно-правовых актов имеет силу лишь в рамках данных формирований [5, с. 23].

Таким образом, правовое обеспечение деятельности дежурных частей органов внутренних дел складывается из международного и конституционного регулирования отдельных направлений их деятельности, различных федеральных законов, указов Президента и нормативных постановлений Правительства России, законодательных и иных правовых актов субъектов Российской Федерации, межотраслевых и ведомственных нормативных актов, нормативных документов представительных и исполнительных органов местного самоуправления и внутриорганизационных административно-правовых актов.

Литература

1. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
2. Долгополов А.А. Административно-правовые и организационные основы деятельности подразделений лицензионно-разрешительной работы органов внутренних дел: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
3. Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2009.
4. Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2012.
5. Гулягин А.Ю. Основы правоохранительной деятельности органов административной юрисдикции: Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2014.



УДК 342
ББК 67

МЕТОДЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ, ВОЗНИКАЮЩИХ В СВЯЗИ С МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ

АНАТОЛИЙ СЕМЕНОВИЧ ПРУДНИКОВ,

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

доктор юридических наук, профессор

E-mail: tanya_198307@mail.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Исследуются особенности современных миграционных процессов и на этой основе в рамках системы иммиграционного контроля формулируются методы их административно-правового регулирования.

Ключевые слова: миграция, методы, административное регулирование, общественные отношения.

Abstract. The article describes characteristics and the system of subjects of state regulation of migration processes; methods of legal regulation of public relations arising in connection with migration processes; guarantees of legal regulation of migration processes.

Keywords: migration, methods of administrative control, public relations.

Эффективное регулирование миграционных процессов признано одним из политических приоритетов российского государства. Президент Российской Федерации В.В. Путин на заседании президентского совета по межнациональным отношениям в октябре 2016 г. отметил, что «мигранты, фактически лишённые возможности интегрироваться в общество, становятся объектом пропаганды, вербовки со стороны экстремистов и террористических организаций. Очевидно, что от профессиональных, продуманных действий в этой сфере прямо зависит обеспечение общественной стабильности, межнационального мира и согласия в нашей стране»¹.

Анализ современных миграционных процессов показывает, что противодействие незаконной трудовой миграции возможно по нескольким направлениям: это и упрощение порядка оформления разрешений на работу; и повышение ответственности работодателей, принимающих иностранцев без должного оформления и не желающих тратить на элементарные социальные гарантии; и усовершенствованная система квотирования (с учетом 14 профессиональных категорий); и введение ежемесячного патента при устройстве на работу по найму к физическим

и юридическим лицам для трудовых мигрантов из стран, с которыми Россия имеет открытые границы².

В этих целях в 2014—2016 гг. Правительством Российской Федерации были разработаны мероприятия по привлечению в Россию квалифицированных трудовых мигрантов. Они нацелены на то, чтобы еще в стране исхода трудящийся-мигрант овладел базовым знанием русского языка, прошел профессиональную подготовку и въезжал в Россию в целях трудоустройства на конкретное рабочее место, и были созданы условия для привлечения в РФ, квалифицированных специалистов и создание им благоприятных условий осуществления трудовой деятельности. Следует отметить, что высококвалифицированным специалистом законодатель признает иностранного гражданина, имеющего опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности, если условия привлечения его к трудовой деятельности в Российской Федерации предполагают получение им заработной платы (вознаграждения) в размере двух или более миллионов рублей за период, не превышающий одного года³.

Очень важно отметить, что изменения, которые произошли на постсоветском пространстве в соци-



ально-экономической и политической сферах, в области международных связей Российской Федерации, упрощение порядка въезда в страну послужили причиной усиления незаконной миграции в Россию. Широкомасштабный приток различных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства оказывает все более возрастающее воздействие на внутриполитическую ситуацию в России, существенно сказывается на социальной сфере, ухудшает криминогенную обстановку. Так, за 2016 год въехало на территорию России свыше 18 млн чел. Из них привлечено к административной ответственности более 2,5 млн чел. Иностранцами гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации совершено 92 тыс. преступлений⁴.

Иммиграционные процессы, протекающие в России, имеют как позитивные, так и негативные стороны. К первым можно отнести так называемую возвратную иммиграцию — стремление этнических русских и лиц других титульных российских национальностей, проживающих в странах СНГ и воспринимающих Россию как историческую родину, к возвращению на ее территорию для постоянного проживания; приток на территорию России законных трудовых мигрантов, владеющих профессиями, востребованными на российском рынке труда, и готовых адаптироваться к условиям жизни в России.

В числе негативных сторон иммиграционных процессов следует назвать формирование направленности иммиграционных потоков на российские регионы без учета национальных интересов; потери бюджетов различных уровней вследствие отсутствия налоговых поступлений, связанные с формированием теневого оборота финансовых средств при использовании труда незаконных мигрантов; увеличение уровня криминализации иммиграционных процессов, связанных с масштабностью незаконной внешней миграции.

Созданная в России система иммиграционного контроля достаточно результативна, хотя для ее полноценного функционирования необходимо решить несколько задач.

Во-первых, это обеспечение полномасштабного контроля за исполнением законодательства по регулированию миграционными процессами. Через усиление контрольно-надзорной деятельности подразделения иммиграционного контроля в силах кар-

динально изменить ситуацию за счет сокращения числа мигрантов с неурегулированным правовым статусом. Иммиграционным контролем должны быть охвачены все крупные строительные, жилищно-коммунальные и промышленные объекты, где используются преимущественно иностранная рабочая сила, а также средние и мелкие работодатели, как правило, использующие труд рабочих-нелегалов, с тем, чтобы вывести их из теневого сектора, создать простые условия их регистрации, учета, уплаты госпошлин и налогов.

Во-вторых, эффективность иммиграционного контроля во многом зависит от уровня взаимодействия с органами внутренних дел, поскольку последние имеют дополнительные возможности по пресечению каналов незаконной миграции; с органами прокуратуры и судами, возбуждающими и рассматривающими уголовные дела, связанные с организацией незаконной миграции, а также дела об административном выдворении.

Большое значение для повышения эффективности учета и государственного контроля по предупреждению незаконной миграции приобретает развитие современной информационной инфраструктуры, включая внедрение средств автоматизации, важнейшим звеном которого является совершенствование автоматизированной системы Центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации (АС ЦБД УИГ).

Решение данной задачи позволяет повысить привлекательность страны для благонадежной категории мигрантов, а также снизить вероятность ухудшения криминогенной обстановки в районах массового поселения мигрантов.

В настоящее время эксплуатируется специальное программное обеспечение АС ЦБД УИГ «Мигрант» и его техническое сопровождение в рамках единого хранилища по учету иностранных и российских граждан, а также лиц без гражданства, что позволяет своевременно и качественно выявлять угрозы общественной и национальной безопасности.

В рамках формирования АС ЦБД УИГ проводится работа по совершенствованию автоматизированной дактилоскопической идентификационной (АДИС-МВД). АДИС-МВД обеспечивает автоматизацию проведения государственной дактилоскопи-



ческой регистрации, идентификацию личности для решения задач АС ЦБД УИГ, что позволит повысить уровень национальной безопасности Российской Федерации посредством более действенного контроля миграционной обстановки, выявления нелегальных мигрантов и других лиц, въезжающих в страну незаконным путем, а также формирование и ведение объединенного автоматизированного биометрического (дактилоскопического) банка данных на основе современных информационных технологий в интересах МВД России и других заинтересованных ведомств.

Изучение практики показало, что в ходе реализации функции государственной дактилоскопической регистрации дактилоскопировано свыше 670 тыс. лиц и установлено около 3 тыс. лиц, у которых не имелось документов, которые использовали не свои паспортные данные, находились в розыске и т.д.⁵. В рамках развития система АДИС-МВД предполагает внедрение в широкую практическую деятельность территориальных органов МВД России стационарных и мобильных станций регистрации и оперативных проверок. Указанное программное обеспечение позволит формировать на каждого иностранного гражданина электронное досье — историю его пребывания в стране, а при необходимости сразу же прореагирует на появление сведений о лицах, чье пребывание нежелательно.

Приоритетным направлением деятельности, направленной на повышение эффективности иммиграционного контроля по обеспечению общественной и национальной безопасности, в настоящее время является минимизация негативных последствий незаконной миграции. Формулирование целей и принципов иммиграционного контроля по обеспечению общественной и национальной безопасности представляется одним из важнейших направлений его правового строительства⁶.

Цель единой системы иммиграционного контроля — достижение в масштабе государства условий, обеспечивающих регулирование иммиграции, выполнение комплекса мероприятий по предупреждению незаконной иммиграции на территорию государства⁷. Данная цель достигается путем определения целей въезда иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих или намеревающихся прибыть в Россию, в том числе в поисках убежища, а

также определения правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на ее территории, при условии соблюдения интересов Российской Федерации и защиты прав мигрантов.. Сущность иммиграционного контроля заключается в выявлении и пресечении административных правонарушений в сфере миграции, подготовке материалов о депортации иностранных граждан и лиц без гражданства, иммиграционном контроле, а именно проверке организаций, получивших право оформлять приглашения иностранным гражданам, работодателей, привлекающих иностранную рабочую силу, мест пребывания (проживания) иностранных граждан, указанных ими в заявлениях⁸.

В заключении необходимо отметить, что в условиях устойчивой тенденции к возрастанию числа иностранных граждан и лиц без гражданства нелегальная миграция и связанные с ней процессы являются долговременными факторами, оказывающими существенное влияние на общественную и национальную безопасность. Возникает необходимость в дальнейшем совершенствовании системы иммиграционного контроля, охватывающего все сферы общественных отношений. Концепция миграционной политики государства должна закрепиться в форме миграционного режима как части общего правового режима, что представляет собой систему административно-правового регулирования взаимодействия субъектов и государства при реализации их правового статуса, а также деятельность органов государственной власти, направленных на регулирование миграционных отношений и обеспечение общественной безопасности.

¹ <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53173>

² См.: Прудникова Т.А. Адаптация и интеграция мигрантов в российское общество как фактор предупреждения незаконной миграции // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2016. № 1. С. 203.

³ Ст. 13.2 «Особенности осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами - высококвалифицированными специалистами» (ФЗ № 109 от 18 июля 2006 г. в ред. от 7 марта 2017 г.) // URL: www.garant.ru

⁴ По данным МВД России // URL: www.mvd.ru

⁵ По данным МВД России // URL: <https://mvd.ru>.

⁶ См.: Прудников А.С. Незаконная миграция как источник угрозы национальной безопасности России // Государственная служба и кадры. 2015. № 3. С. 35.

⁷ См.: Акимова С.А. Полномочия органов исполнительной власти в сфере миграции // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 11. С. 45.

⁸ Правовые и организационные основы деятельности ФМС России / под. ред. А.С. Прудникова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. С. 70.



УДК 342
ББК 67

МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

ТАТЬЯНА АНАТОЛЬЕВНА ПРУДНИКОВА,

старший преподаватель кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

E-mail: prudi1@rambler.ru;

СВЕТЛАНА АНАТОЛЬЕВНА АКимова,

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

кандидат юридических наук

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Раскрывается понятие, сущность и значение «миграции» и «миграционных процессов» на современном этапе в Российской Федерации.

Ключевые слова: миграция, миграционные процессы, государственная политика, перемещение граждан, правовой статус мигранта.

Abstract. The article reveals the concept, nature and significance of «migration» and «migration processes» at the present stage in the Russian Federation.

Keywords: migration, migration processes, public policy, movement of citizens, legal status of the migrant.

Миграционные процессы, по своей сути, имеют социальные и политические элементы, что дает основание для теоретической разработки и практической оценки их влияния на социально-политическое развитие общества и государства [1].

Различные подходы к пониманию миграции в научных изданиях, определяют в качестве существенного признака — перемещение населения. Анализ справочной литературы дает основание для следующих выводов.

Во-первых, необходимо различать в рамках содержания термина «миграция», эмиграцию (выезд, перемещение за пределы) и иммиграцию (въезд). Во-вторых, миграция делится на внутреннюю (перемещения в масштабах одного государства) и внешнюю (перемещения из одного государства в другое) [2].

Исходя из сказанного, можно предположить, что миграция населения есть территориальное перемещение граждан из одного государства в другое по различным основаниям. На эмпирическом уровне

миграция всегда есть движение, территориальное перемещение, мобильность населения, а на теоретическом уровне ее можно рассматривать как количественно-качественную величину жизнедеятельности населения. Однако понятие «миграция», закрепленное в законе, отсутствует. Дело в том, что и в иных источниках данный термин не содержится, а используются близкие по смыслу термины, такие как «нелегальный въезд», «пребывание», «репатриация», «ассимиляция», «высылка», «массовый приток», «выезжающие в неорганизованном порядке» и др.

Это тем более парадоксально, что применительно к национальному законодательству отсутствие законодательного закрепления понятия «миграция» не допустимо, так как достаточно часто употребляется в нормативно-правовых актах [4].

Все вышеуказанные понятия производны от термина «миграция», хотя они законодательно не закреплены. Однако к нему добавляются и некоторые специфические признаки, отражающие применение



данного термина к административно-правовой сфере [5]. Иными словами, при неизменности сущностного признака переселения людей в общем семантическом значении миграции следует вкладывать и некоторые другие признаки, наиболее концентрированно отражающие юридическую специфику.

Говоря об особом значении категории «миграция», необходимо учитывать следующие обстоятельства.

Во-первых, в целях последовательного обеспечения федеральной миграционной политики и реализации различных программ требуется четкое определение ее содержания и объема предмета регулирования.

Во-вторых, для установления границ деятельности МВД России необходимо четко определить предметы ее регулирования.

В-третьих, вследствие связи миграционных отношений с правоотношениями института гражданства необходимо четкое определение полномочий МВД России в сфере передвижения граждан и иностранцев. Анализ миграционных потоков свидетельствует о том, что часть мигрантов составляют также лица без гражданства, а значит, именно на Российскую Федерацию они возлагают надежды в отношении его приобретения.

В-четвертых, нормативное деление миграции на «законную» и «незаконную», а мигрантов — на «легальных» и «нелегальных» невозможно без адекватной трактовки понятия «миграция».

В-пятых, существование законодательства в сфере миграции, имеющего свой самостоятельный предмет регулирования, и, как следствие, существование правоотношений в данной сфере влияют на модифицирование содержания понятия «миграция», наполняя его новыми юридическими признаками.

В-шестых, четкое законодательное (на уровне международного и национального права) определение специальных правовых статусов беженца и вынужденного переселенца связано с закреплением в законе понятия «миграция».

И наконец, в-седьмых, конкретная связь с такими правовыми институтами, как место жительства и место пребывания, также вынуждает иметь единое понятие «миграция».

Отмеченные обстоятельства говорят не столько о юридическом значении термина «миграция», сколько

о необходимости разработки его общего понятия: правового регулирования отношений в сфере миграции.

Исходя из изложенного, можно предложить, следующее определение миграции применительно к сфере административно-правового регулирования. Миграция — это совокупность общественных отношений, урегулированных административно-правовыми нормами, связанных с пересечением гражданами как внешних, так и внутренних границ административно-территориальных образований независимо от воздействующих факторов с целью обретения ими нового административно-правового статуса.

К основным существенным признакам могут быть добавлены и дополнительные, связанные с гражданством, пересечением государственной границы, обретением места жительства или пребывания. Однако они носят частный характер и отражают детали административно-правового регулирования отношений миграционного процесса.

Уточнение разновидностей миграций важно для понятия элементов и сущности миграционного процесса. В юридической литературе встречаются несколько разновидностей перемещений, передвижений граждан: безвозвратное, сезонное и маятниковое. С их точки зрения, эти передвижения граждан имеют определенное значение для социально-экономического развития общества и относятся к личным и вещественным факторам производства. А также они влияют на перераспределение трудовых ресурсов.

Исходя из изложенного, можно выделить следующие разновидности миграционных процессов:

- внутригосударственные — то есть реализуемые в пределах одной территории;
- межгосударственные — осуществляемые за пределы территории, которую занимают представители различных национальностей.

Как правило, миграционный процесс — ряд элементов, которые представляют собой перемещение определенной категории граждан, совершаемые во времени и изменением его в пространстве. Для каждой территориальной совокупности людей миграционный процесс есть двоякое движение: выбытия и прибытия определенной категории граждан, связанной с сменой постоянного места жительства, если это является их переселением.

Миграционный процесс является как фактором (от лат. factor — делающий, производящий), ибо



его можно определять, как одну из составляющих, влияющих на изменение социально-экономических отношений на той или иной административно-территориальной единице.

Основными элементами сущности миграционного процесса можно назвать: характер воздействия; время воздействия; влияние его изменение этноса населения; свойства воздействия (постоянно, кратковременно, одновременно). Все эти элементы взаимосвязаны и влияют друг на друга.

Миграционный процесс как функцию (от лат. function — исполнение, осуществление, соответствие), по нашему мнению, можно рассматривать как:

- его влияние на общественные отношения общества и государства;
- связь миграционного процесса с различными производственными сферами его жизнедеятельности и их взаимозависимости;
- влияние на изменение этноса данной территории.

Важным моментом является построение системы воздействия ситуации на миграционный процесс. При этом прежде всего следует выделять основное (или основные) воздействие, что, конечно, не принижает значимости остальных воздействий⁵.

Совокупность миграционных процессов, осуществляемых в соответствии с миграционным законодательством России, образует особый вид правовых отношений — миграционные правоотношения [6]. Субъектами данных правоотношений являются трудящиеся-мигранты и органы государственной власти и местного самоуправления, должностные лица МВД России.

В большинстве случаев миграция порождает новый административно-правовой статус. Это может быть статус беженца или вынужденного переселенца. Поэтому необходимо разработать общий правовой статус — трудящегося-мигранта, приняв во внимание деление мигрантов на легальных и нелегальных.

Так в 2016 году миграционный прирост населения России уменьшился на 31,2 тыс. человек, или на 12,7%, что произошло в результате возросшего числа выбывших из Российской Федерации (на 43,2 тыс. человек, или на 15,3%), в том числе за счет эмигрантов в государства-участники СНГ на

40,5 тыс. человек, или на 17,1% [8]. Это связано в основном с возвращением к постоянному месту жительства мигрантов, ранее зарегистрированных по месту пребывания на срок 9 месяцев и более.

Изучив отчет ГУВМ МВД РФ за 2016 год, можно отметить относительную стабильность миграционных потоков в Российской Федерации [8].

В завершении необходимо подчеркнуть, что Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, направлена на оптимизацию миграционных потоков в Российской Федерации и является базой для совершенствования государственной миграционной политики в современных условиях.

Литература

1. *Акимова С.А.* Конституционно-правовая природа прав, свобод и обязанностей человека и гражданина // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2014. № 4.
2. *Акимова С.А.* Правовое регулирование трудовой миграции. Учебное пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010 г.
3. *Прудников А.С.* История становления и развития судебной власти в концепции теории разделения властей // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 1. С. 52—54.
4. *Прудников А.С.* О некоторых проблемах реализации программы добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 2. С. 81—83.
5. *Прудников А.С.* Обеспечение органами внутренних дел безопасности личности // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 3. С. 82—84.
6. *Прудникова Т.А.* Конституция как основа реализации и защиты прав соотечественников в России // Вестник Московского университета МВД России. Юбилейный выпуск. 2013. № 6.
7. *Прудникова Т.А.* Защита прав и свобод трудящихся-мигрантов и ее закрепление в конституциях различных государств // 20-летие Конституции РФ. Становление, проблемы и тенденции развития: сборник статей. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2014.
8. URL://<https://www.mvd.ru>



УДК 342

ББК 67

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С ОРГАНИЗАЦИЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ ПО РАССМОТРЕНИЮ И РАЗРЕШЕНИЮ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

ЭЛЕОНОРА ВИКТОРОВНА МАРКИНА,

*доцент кафедры административной деятельности ОВД
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

кандидат юридических наук, доцент;

ЮЛИЯ НИКОЛАЕВНА СОСНОВСКАЯ,

*доцент кафедры административной деятельности ОВД
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,*

кандидат юридических наук, доцент

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

Рецензент: доцент кафедры административной деятельности ОВД, доцент,

кандидат экономических наук А.А. Морюкова

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Обосновывается, что работа с обращениями граждан является одним из приоритетных направлений деятельности участкового уполномоченного полиции. Раскрываются основные задачи участкового уполномоченного полиции при работе с обращениями граждан, дается характеристика основным требованиям к его работе в этой области, рассматриваются критерии оценки ее эффективности.

Ключевые слова: участковый уполномоченный полиции, работа с обращениями, взаимодействие с населением правоохранительная деятельность, эффективность работы полиции, профилактика, преступления, правонарушения, проверки.

Abstract. The article substantiates the conclusion that work with complaints of citizens is one of the priorities of the district police commissioner. The main tasks of the district police commissioner when dealing with citizens' appeals are disclosed, the characteristics of the basic requirements for his work are given, criteria for evaluating its effectiveness are considered.

Keywords: district police commissioner, work with complaints, interaction with the population law enforcement activities, police effectiveness, prevention, crimes, offenses, inspections.

Конституция Российской Федерации, как основной закон государства, выделяет для человека особое место в системе конституционных отношений. Защита прав и свобод человека и гражданина является основным принципом, действующим в государстве и обществе в настоящее время.

Особую значимость подчеркнул и Президент Российской Федерации В.В. Путин в своей пред-

выборной статье «Демократия и качество государства»: «Демократия, на мой взгляд, заключается как в фундаментальном праве народа выбирать власть, так и в возможности непрерывно влиять на власть и процесс принятия ею решений. А значит, демократия должна иметь механизмы постоянного и прямого действия, эффективные каналы диалога, общественного контроля, коммуникаций и «обратной связи». А что есть «обратная связь»



на практике? Растущее количество информации о политике должно перейти в качество политического участия, гражданского самоуправления и контроля».

Институт права граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления является ключевым в реализации гражданском своих конституционных прав. Стоит отметить тот факт, что институт права граждан на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления претерпели серьезные изменения¹.

Участковыми уполномоченными полиции в целом по России в год рассматривается более десяти миллионов обращений граждан, раскрывается каждое четвертое преступление. За 2015 год службой участковых уполномоченных полиции МВД России пресечено более трех миллионов административных правонарушений, в том числе разыскано около 8,5 тысяч лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда². Данная статистика указывает на особую важность работы участковых уполномоченных полиции по рассмотрению поступающих к ним обращений граждан в рамках деятельности полиции в целом.

Осуществление приема граждан и рассмотрение их обращений — одна из основных форм работы участкового уполномоченного полиции на закрепленном административном участке.

Основными задачами участкового уполномоченного полиции при работе с обращениями граждан являются:

- обеспечение своевременного рассмотрения в полном объеме устных и письменных обращений граждан;
- принятие по ним решений в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- направление заявителям ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок.

Участковый уполномоченный полиции осуществляет прием граждан, рассматривает их обращения, проявляя внимательное, вежливое, тактичное и корректное отношение к гражданам, иностранным гражданам и лицам без гражданства. Для каждого сотрудника полиции, в том числе для участкового уполномоченного, важно осуществлять

прием граждан таким образом, чтобы обращающиеся граждане чувствовали уважительное к себе отношение, доброжелательность и заинтересованность сотрудника полиции в разрешении его проблемы. Для этого, осуществляя прием граждан участковый уполномоченный полиции не должен отвлекаться на посторонние вопросы, решение своих проблем или разговоры с сослуживцами, также не следует необоснованно перебивать гражданина или повышать на него голос. В настоящее время особую значимость при оценке деятельности полиции населением имеет не только профессионализм сотрудников полиции, но и культура поведения сотрудников, поэтому просто необходимо, чтобы участковый уполномоченный полиции, был вежлив и тактичен, объективно относился к обращениям и заявлениям граждан, проявлял особое внимание к детям, женщинам и пожилым людям.

Участковый уполномоченный полиции не должен выражать свое негативное отношение к обращениям граждан, каким бы назойливым и упрямым ни был посетитель. Важно помнить, что нетактичное поведение участкового уполномоченного полиции при осуществлении приема граждан может привести к снижению его авторитета среди населения административного участка.

Стоит отметить, что участковый уполномоченный полиции, как сотрудник органов внутренних дел обязан принять заявление по любому вопросу, находящемуся в компетенции правоохранительных органов. Непосредственно к компетенции участкового уполномоченного полиции относится множество вопросов, которые условно можно разделить на несколько групп:

- семейно-бытовые вопросы: семейные скандалы, конфликты, возникающие между соседями;
- вопросы, связанные с экологической обстановкой на административном участке — парковка автотранспорта в неположенных местах, на газонах, свалка мусора, плохая уборка территории от снега;
- вопросы, связанные с паспортно-визовым пребыванием лица на административном участке — наличие документов, удостоверяющих личность, разрешений на работу у иностранных



граждан. Стоит подчеркнуть, что проверять соблюдение паспортно-визового режима участковый уполномоченный компетентен только в жилом секторе, то есть непосредственно в домах, квартирах, подъездах и дворах;

- проведение проверок по обращениям, содержащим факту нарушения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовного кодекса Российской Федерации (оскорбление, побои, мелкое хулиганство, кражи и мошенничества).

Участковый уполномоченный полиции, осуществляющий прием граждан, в соответствии с законодательством Российской Федерации и в пределах своих полномочий вправе принять одно из следующих решений:

- удовлетворить просьбу, при этом сообщив гражданину порядок и сроки принятия решения по обращению;
- отказать в удовлетворении просьбы, при этом разъяснив гражданину причины отказа и порядок обжалования принятого решения;
- принять письменное заявление от гражданина, если его обращение требует дополнительной проверки, при этом разъяснив гражданину причины, по которым обращение не может быть разрешено в процессе личного приема, указав порядок и срок рассмотрения обращения.
- по вопросам, не входящим в компетенцию органов внутренних дел, участковый уполномоченный должен разъяснить инстанцию (организацию или учреждение), в которую следует обратиться гражданину, при необходимости участковый уполномоченный оказывает необходимое содействие³.

Полученную в ходе проведения личного приема граждан информацию, представляющую оперативный или профилактический интерес, участковый уполномоченный полиции обязан доложить рапортом начальнику территориального органа МВД России.

В соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации при получении обращений непосредственно от граждан участковый уполномоченный полиции осуществляет регистрацию поступивших обращений в журна-

ле учета приема граждан, их обращений и заявлений, который находится в участковом пункте полиции.

Участковому уполномоченному полиции, как должностному лицу исполнительного органа власти, при рассмотрении и разрешении обращений граждан запрещается:

- преследование гражданина в связи с его обращением в полицию с критикой на работу указанного органа, либо с целью защиты и восстановления его нарушенных прав и законных интересов;
- разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина без его на то согласия.

При этом, не является разглашением сведений направление запросов в органы государственной власти или органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит обязанность разрешения вопросов, поставленных в обращении гражданина.

Гражданин, чьи права при рассмотрении и разрешении обращения были нарушены, имеет право на возмещение компенсацию морального вреда и возмещение причиненных убытков по решению суда. Так, если в ходе проверки по обращению будет установлен факт нарушения прав, свобод и законных интересов граждан, упущения или злоупотребления в деятельности органов внутренних дел, а также необоснованность принятого решения, то в заключение указываются меры, принятые к сотрудникам полиции, допустившим указанные нарушения⁴.

Таким образом, необходимо отметить, что работа с обращениями граждан является одним из приоритетных направлений деятельности участкового уполномоченного полиции. Как известно, в настоящее время одним из критериев оценки работы полиции в целом выступает общественное мнение и авторитет сотрудников полиции среди населения. Работа участкового уполномоченного полиции с обращениями граждан, отвечающая не только требованиям законодательства Российской Федерации, но и морально — этическим требованиям, предполагающим вежливое и доброжелательное отношение к гражданам, стремление оказать содействие в разрешении проблем, способствует формированию



положительного имиджа сотрудника полиции. Немаловажную роль в эффективной деятельности участкового уполномоченного полиции в рассмотрении и разрешении обращений граждан играет организация проведения приема граждан, включающая в себя разработку графика, учитывающего особенности административного участка, оснащенность участкового пункта полиции необходимой для граждан информацией. Стоит подчеркнуть, что своевременное реагирование на обращения граждан во многом может способствовать улучшению оперативной обстановки в целом на административном участке.

Участковый уполномоченный полиции, как известно, сотрудник органов внутренних дел наиболее близкий к народу, поэтому его подход к работе должен быть чуть шире, чем просто профессиональный. Как показывает практика, именно такой подход дает положительные результаты, укрепляя взаимодействие населения и участкового уполномоченного полиции.

Эффективное осуществление участковым уполномоченным полиции своих полномочий в рамках данного направления, оказание помощи гражданам в реализации их законных прав и интересов, а порой и просто консультативная помощь со стороны сотрудника, благоприятствует формированию доверительного отношения со стороны населения к полиции в целом.

В настоящее время одним из критериев оценки работы полиции в целом выступает общественное мнение и авторитет сотрудников полиции среди населения. Работа участкового уполномоченного полиции с обращениями граждан, отвечающая не только требованиям законодательства Российской Федерации, но и морально — этическим требованиям, предполагающим вежливое и доброжелательное отношение к гражданам, стремление оказать содействие в разрешении проблем, способствует формированию положительного имиджа сотрудника полиции. Немаловажную роль в эффективной деятельности участкового уполномоченного полиции в рассмотрении и разрешении обращений граждан играет организация проведения приема граждан, включающая в себя разработку графика, учитывающего особенности административного участка, оснащенность участкового

пункта полиции необходимой для граждан информацией. Стоит подчеркнуть, что своевременное реагирование на обращения граждан во многом может способствовать улучшению оперативной обстановки в целом на административном участке. Законодательством Российской Федерации, регламентирующим обращения граждан, закреплены различные сроки рассмотрения обращений граждан с возможностью их продления, при наличии достаточных оснований. Участковый уполномоченный полиции, осуществляя свою работу с обращениями граждан, рассматривает по существу такие виды обращений, как предложение, заявление, жалоба и ответ на запрос. Также особое внимание стоит уделить деятельности участкового уполномоченного полиции по рассмотрению сообщений о преступлениях и административных правонарушениях в порядке, предусмотренном Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Итогом рассмотрения обращений граждан по существу является подготовка заключения, в котором анализируются собранные материалы и направление ответа инициатору, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Стоит подчеркнуть, что своевременность, полнота и объективность рассмотрения обращений граждан участковым уполномоченным полиции, является предметом контроля со стороны, как непосредственных руководителей, так и проверяющих лиц⁵.

¹ *Беляков П.А.* Защита прав граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления // «Законность», 2014, № 4.

² Участковый в каждый дом: памятка [Электронный ресурс] // <https://mvd.ru>

³ Алгоритм действий участкового уполномоченного полиции при осуществлении приема граждан и рассмотрении их обращений / ВНИИ МВД России, ГУООП МВД России // Профессионал, 2014, № 2. С. 38—41.

⁴ *Ольшевская А.В., Курбатова О.В.* Рассмотрение органами Внутренних Дел обращений граждан и сообщений в СМИ // Административное право и процесс, 2013, № 10.

⁵ *Волков С.Ю., Зайцев И.А.* Совершенствование служебной деятельности участковых уполномоченных полиции в условиях реформирования органов внутренних дел Российской Федерации // Административное право и процесс, 2013, № 12.



УДК 342

ББК 67

ОСОБЕННОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА ОРГАНОВ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В ПЕРИОД ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА И РОССИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ (ФЕВРАЛЬ—ОКТАБРЬ 1917 Г.). ЧАСТЬ 1

АЛЕКСЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ ИВАНОВ,*профессор кафедры истории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,**доктор юридических наук, доцент**E-mail: alex.iv25@yandex.ru;***НОДАРИ ДАРЧОЕВИЧ ЭРИАШВИЛИ,***доктор экономических наук, кандидат юридических наук, кандидат исторических наук,**профессор, лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники**E-mail: professor60@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. Рассматриваются особенности формирования органов охраны порядка на провинциальном уровне после ликвидации Временным правительством централизованной полицейской системы царской России. Отмечаются имеющиеся общие закономерности и региональное своеобразие этих процессов.

Ключевые слова: ликвидация жандармерии и полиции; формирование органов правоохраны; народная милиция.

Abstract. The article deals with the peculiarities of the formation of law enforcement agencies at the provincial level after the Provisional Government eliminated the centralized police system of tsarist Russia. The existing general patterns and regional specificity of these processes are noted.

Key words: the liquidation of the gendarmerie and the police; the formation of law enforcement agencies; people's militia.

«...После первого известия о падении монархии местная власть, начиная с губернатора и кончая последним полицейским, разбежалась, а те чиновники, особенно в полиции, которые или не захотели, или не успели убежать вовремя, арестованы всякого рода самозванными революционными властями и общественными комитетами».

(А.Ф. Керенский. Россия на историческом повороте: мемуары)

«...Целые области, губернии, города порывали административную связь с центром, обращая Русское государство в ряд самодовлеющих и самоуправляющихся территорий».
(Деникин А.И. Очерки русской смуты)

Ко времени февральских событий 1917 г. провинциальная полиция, по причинам частых мобилизаций в действующую армию, особенно на первых этапах войны, была малочисленной и откровенно мало профессиональной. Кроме существенного увеличения преступлений, в том числе и обусловленных трудностями военного времени, она «утопала» в возложенных на нее дополнительных и довольно обременительных обязанностях, усугубляемых наличием на подведомственной территории также массы вынужденных беженцев, контингента военнопленных, дезертиров и уклонистов, а также стремительным падением воинской дисциплины в расквартированных военных гарнизонах, солдаты и даже офицеры которых нередко вступали в стычки с чинами полиции, требующими порядка. После



амнистий Временного правительства к таким лицам добавилась масса освобожденных из тюрем уголовников¹.

Революционные события в Петрограде для страны стали совершенной неожиданностью. Даже Москва узнала о них только спустя два дня, а регионы в лице наиболее крупных городов первое официальное известие от Временного исполнительного комитета Государственной думы о произошедших в столицах событиях получили лишь 1 марта, когда уполномоченными на то членами Исполкома телеграфом в редакции «провинциальных газет» были направлены соответствующие «циркулярные телеграммы».

Представляется эти послания были, примерно, такого же содержания, как и текст телеграммы, разосланной в этот день Центральным военно-промышленным комитетом всем своим областным и местным отделениям: «Центральная государственная власть перешла в руки Исполнительного Комитета Государственной Думы под председательством Родзянко в составе следующих депутатов... Местные войска Петрограда, Царского Села, Кронштадта и окрестностей Петрограда перешли на сторону Государственной Думы. Управление всеми государственными делами организуется. В Петрограде восстанавливается порядок. Распоряжения Исполнительного Комитета Государственной Думы исполняются беспрекословно. Председателем военной комиссии назначен Александр Иванович Гучков. Необходимо непрерывное (так в оригинале) продолжение работы на местах в полном порядке. Держитесь в курсе всего происходящего»².

Получив сообщения о падении центральной власти и оказавшись в эпицентре революционной волны, местная администрация (прежде всего, губернаторы, курируемые МВД) первые несколько дней в обстановке информационного вакуума пыталась разобраться в ситуации, издавая успокоительные воззвания, вызывавшие у населения только больше тревоги и сомнений; затем пыталась найти свое место в стремительно складывающейся социально-политической расстановке сил.

Например, губернатор Вятской губернии Н.А. Руднев узнал о произошедших в столице собы-

тиях из доклада полиции следующего содержания: «Сегодня вечером редакциями газет получена и распространяется по городу агентская телеграмма об образовании в Петрограде Временного правительства из членов государственной думы. С сообщением об аресте некоторых министров». Не поверив сообщением, губернатор запретил дальнейшее распространение агентских телеграмм. Однако 3 марта вынужден был разрешить обнародование известия о падении монархии, а 5 марта издал приказ № 41 со словами: «Предлагаю всем чинам подвластных мне правительственных учреждений губернии подчиняться Временному правительству и беспрекословно исполнять все его требования и распоряжения». 6 марта губернатор Руднев был отправлен в отставку общей телеграммой Председателя Совета Министров и министра внутренних дел Временного правительства князя Г.Е. Львова: «Временное правительство признало необходимым временно устранить губернаторов и вице-губернаторов от исполнения обязанностей. Управление губернией возложить на председателя губернской земской управы»³.

Даже для такого крупного и стратегически важного регионального центра, как Казань, «петроградские революционные события грянули ... как гром с чужого политического «неба», приведя губернские «верхи» в состояние замешательства».

Казанский губернатор П.М. Боярский в телеграмме на имя председателя Государственной думы М.В. Родзянко 2 марта 1917 года запрашивал «... прошу поставить меня в известность, сохраняются ли за мной полномочия, и в таком случае дать мне директивы, а если благоугодно будет Вам предложить мне сложить свои обязанности, то прошу не отказать срочно уведомить меня, кому я должен сдать свою должность, так как в это тяжелое время оставлять губернию без управления невозможно. Независимо от сего, как гражданин, горячо приветствую Государственную думу, решившуюся спасти Родину»⁴.

В своих «военных» телеграммах «земству», «Городской управе» и «исправнику» 3 марта 1917 г. казанский губернатор писал: «Прошу ради блага Родины всеми мерами способствовать к полному спокойствию и ненарушению порядка. Отречение ГОСУДАРЯ от престола устра-



няет последние осложнения, а Государственная дума и сформировавшийся новый кабинет с князем Львовым во главе требуют от каждого из нас усиленной работы и исполнения своего долга».

Уже 6 марта, не дождавшись официального распоряжения, лишенного поддержки армейских частей в связи с арестом юнкерами 4 марта командующего войсками генерала от инфантерии А.Г. Сандецкого (в конце февраля — начале марта неуклонно пресекавшего все стихийные народные и студенческие демонстрации), под напором стремительно развивающихся событий, губернатор 6 марта сдал свои полномочия вновь избранному председателю Казанской губернской земской управы полковнику В.В. Молоствову и через два дня «скрылся из Казани»⁵.

Такая картина, с теми или иными вариациями, представляется, была характерна для всей провинции, где дальнейшие события развивались по стольным сценариям, только в миниатюре и со значительно меньшим градусом народного ожесточения. Тем не менее, для глубинки происходящее являлось огромным потрясением.

В частности, «Русское слово» 2 марта 1917 г. писало: «В Кашине (Тверской губ.) толпа, среди которой были солдаты, вооруженные винтовками, вошла в полицейское управление и уничтожила часть дел. Далее были обезоружены полиция и стационарные жандармы. Арестованы исправник, помощник исправника и пристав».

В Смоленске восставшие рабочие и солдаты разоружили жандармов, «арестовали полицмейстера и его помощника, приставов»⁶.

Очевидец липецких событий тех дней отмечал: «Во время бунта разбили винную монополию, вино лилось рекой... После свержения на другой день рано утром (3 марта 1917 года) мы стояли в очереди, а в это время под командой поручика Арфемьева Николая несколько человек солдат вооруженные пошли к тюрьме за ними следом и народ (толпа). Подойдя к тюрьме, Арфемьев стал просить ключи, чтобы открыть тюрьму, ему не дали, тогда солдаты граждане сломали ворота, убили постового (начальник убежал). Они выпустили в первую очередь всех политических заключенных»⁷.

Относительно спокойно прошла перемена власти в г. Ревеле (одной из крупнейших баз Балтийского флота), исполнительный комитет Совета рабочих и воинских депутатов которого, избранный 3 марта на общем собрании представителей рабочих, армии и флота на своем первом заседании «выбрал президиум и выпустил призыв к населению о поддержании общественного порядка и приказ к чинам полиции, жандармерии о выдаче к 12 часам дня 5 марта всего оружия». «Для охраны спокойствия и имущества граждан ... оказания помощи населению и моральному воздействию на малосознательные элементы» был учрежден Комитет народной милиции под председательством полковника Г.Я. Седова.

В городе были сильны позиции социал-демократов. Поэтому Исполнительный комитет Совета рабочих и воинских депутатов сразу же стал доминировать в вопросах организации власти над Обывательским Комитетом, созданным также 2 марта по инициативе Городской думы. Уже на следующий день было опубликовано воззвание Ревельского комитета Российской социал-демократической рабочей партии, в котором говорилось: «Товарищи рабочие, Ревельская армия и флот! Призываем вас охранять порядок и спокойствие на улицах. Не допускать насилий над мирными жителями, не устраивать без цельной стрельбы на улицах, а беречь патроны на борьбу с гидрой реакции»⁸.

Вначале в милицию записывали даже «учащихся последних классов и гимназий и высших учебных заведений», но уже 4 марта было решено принимать в милиционеры «только выбранных от рабочих, отдельных частей армии и флота и существующих в Ревеле обществ», с оговоркой, что «частные лица, не имеющие рекомендации, приниматься в ряды милиции не будут»⁹. Конкретные направления деятельности организуемой милиции должны были быть разработанными на избранной среди прочих 15 марта Милиционной секции Исполкома. В этой связи примечательно, что средства на формирование новых органов охраны правопорядка были выделены 10 марта местным Дворянским собранием.

С 18 марта всю полноту власти в Ревеле и его военном гарнизоне взял на себя избранный Совет



рабочих, воинских и обывательских депутатов при непосредственном патронате Обывательского комитета¹⁰.

В Казани, по сообщению региональной «Камско-Волжской речи» от 6 марта 1917 г., сразу после получения телеграммы «от нового министра юстиции» А.Ф. Керенского 3 числа прокурор Казанского окружного суда «немедленно объехал места заключения г. Казани, где оказались лишь политические арестованные, которые им тотчас же и были освобождены», затем дошла очередь и до уголовников. В военно-окружных судах шла «спешная работа по возвращению в гражданскую подсудность дел, поступивших в военный суд на основании положения о чрезвычайной охране»¹¹.

Однако, несмотря на предпринимаемые усилия прежних властей, со всей неизбежностью в течение недели вся власть на местах в России перешла в руки новых структур.

Органами, взявшими на себя ответственность за установление и поддержание порядка в условиях текущего положения дел, уже 2—3 марта 1917 года становились самые различные организации общественной самодеятельности.

Это были прежние органы городского самоуправления (например, городские думы в Ставрополе, Уфе и др.); организации из представителей органов городского самоуправления (Комитет общественного спасения из членов городской думы в Москве, Комитет общественной безопасности в Орле, Исполнительный комитет Общественной безопасности г. Казани); из депутатов городской думы, представителей общественных организаций рабочих и местных военных гарнизонов (Временный исполнительный комитет в Тюмени); организации из представителей местной интеллигенции (комитеты общественной безопасности в Екатеринбурге и Ставрополе, Губернский гражданский комитет в Оренбурге, Временный Комитет Общественного Спокойствия в Тобольске, Обывательский Комитет г. Ревеля и т.п.); военизированные организации (Временный исполнительный военный комитет в Кургане) и мн. др.

Однако одновременно с этими «мелкобуржуазными» учреждениями активно создавались и «пролетарские» органы власти (Уральский совет рабочих и солдатских депутатов или Совет рабочих и

воинских депутатов города Ревеля) и органы самоуправления дислоцирующихся на местах армейских частей (Временный военный комитет г. Казани, Совет солдатских и офицерских депутатов г. Липецка) и др.¹².

И если все внимание Временного правительства было направлено на первые организации и в лице назначенных им комиссаров выражались пожелания «работать дружно, обновляя, но не разрушая старых учреждений»¹³, то с существованием вторых оно было вынуждено мириться, предпочитая не замечать их.

В поступающих из центра редких, в первое время, сообщениях ничего не говорилось о действиях правоохранительных, судебных и иных органах и их дальнейшей судьбе. В регионах царская полиция, какое-то время по инерции выполнявшая свои обязанности, в глазах населения, от которого она, в соответствии со своими функциями, требовала соблюдения порядка, все более представлялась враждебной приверженкой старого режима.

Это отчуждение стремительно нарастало и, например, казанский губернатор в письме к городскому голове от 4 марта 1917 г. «в виду переживаемого времени и ради интересов населения ... теперь же избрать из гласных (депутатов) небольшой общественный комитет, который вместе со мной мог бы осуществлять: 1) контроль за действиями полиции, 2) принимать жалобы от населения на нижних и классных чинов полиции и 3) производить проверку правильности их». При этом он полагал, что до новых правительственных распоряжений «прежний состав полиции должен нести свои обязанности и пользоваться авторитетом»¹⁴.

Притом, что в Казани уже на следующий день после получения правительственной телеграммы о смене властей на общем собрании городской полиции, местной школы полицейских стражников, во главе с Казанским полицмейстером было решено под расписку признать «Временное правительство Государственной думы за законное правительство».

Однако некоторые полицейские зачастую отказывались подчиняться новым властям. Так, начальник железнодорожной станции Шихраны телеграфировал 8 марта в Казань, что на станции



ях Шихраны и Урмары «полиция осталась [на] местах, часть оружия скрыта, имеются сведения об организуемых приставами нападениях [на] воинск. чинов... Исправник на месте и оставляет в своем распоряжении приставов. Отмечается организация черносотенной пропаганды. Необходимо немедленно строго обыскать и арестовать полицию при посредстве воинской команды, иначе ж-д милиция не может организовать для спокойной работы»¹⁵.

Примечательно, что фактов преследования полиции в регионах было гораздо меньше, чем в центральных районах страны. Хотя довольно распространены были случаи домашних арестов отдельных полицейских или помещение их в тюрьму. Например, так поступили с начальником Казанского главного жандармского управления полковником Г.Л. Терентьев, который, со своими помощниками: полковником М.В. Прогнаевским и ротмистром Н.В. Кирсановым, был арестован новыми властями и передан в распоряжение Казанского окружного суда для проведения следствия по факту уничтожения ими архива секретных документов управления жандармерии (путем сожжения) с целью недопущения их попадания в руки революционеров или агентов вражеских держав 2 марта, сразу же после получения информации событиях петроградских событиях¹⁶.

Тем не менее, с каждым днем число выходящих на службу чинов полиции неотвратимо уменьшалось, и к концу первой декады марта новыми властными структурами полиция, как и вся система иных «царских» органов власти и управления, стала окончательно упраздниться.

7 марта 1917 г. на места было разослано распоряжение Временного правительства: «... корпус жандармов расформировать, офицеров и нижних чинов направить воинским начальникам, которые получают соответствующие распоряжения военного министра», а 10 марта упразднен Департамент полиции и все чины местной полиции после сдачи ими оружия были уволены.

ческого института МВД России. 2014. № 4. С. 22; *Цысь С.Н.* Уличная преступность и обеспечение правопорядка в городах Томской губернии в годы Первой мировой войны (1914 — осень 1917 г.) // С. 265—269.

² См.: *Семенов Е.П.* Февральские и мартовские дни 1917 г. // Исторический вестник: Историко-литературный журнал. Т. CXVII. Март 1917 г. С. 49, 56.

³ См.: *Шарин Е.А.* Органы правопорядка Вятской губернии: мартовский кризис 1917 г. // Молодой ученый. 2016. № 20. С. 613.

⁴ См.: *Алексеев И.Е.* Революционные события февраля-марта 1917 г. в Казани: реакция «верхов» // Революция 1917 года в России: новые подходы и взгляды / Ред. колл.: А.Б. Николаев (отв. ред. и отв. сост.), Д.А. Бажанов, А.А. Иванов. СПб., 2012. С. 15, 21.

⁵ См.: *Алексеев И.Е.* Указ. раб. С. 20—25.

⁶ См.: *Сидоренко В.П., Говоров И.В., Николаенко П.Ф., Ремнева С.В.* Полиция в событиях февраля 1917 года // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2010. № 3. С. 27—30.

⁷ *Иванов А.* Уездная революция // Родина. 2009. № 12. С. 133.

⁸ См.: Воззвание Ревельского комитета Российской социал-демократической рабочей партии // Ревельское слово. 1917. 3 марта.

⁹ Собрание представителей рабочих, армии и флота // Ревельское слово. 1917. 4 марта. См.: *Козлова Е.А.* Строительство революционной власти в Ревеле в марте 1917 года (по материалам русскоязычных газет) // Революция 1917 года в России: новые подходы и взгляды / Ред. колл.: А.Б. Николаев (отв. ред. и отв. сост.), Д.А. Бажанов, А.А. Иванов. СПб., 2015. С. 224—229.

¹⁰ Положение о Совете рабочих, воинских и обывательских депутатов // Известия. 1917. 21 марта.

¹¹ См.: *Алексеев И.Е.* Указ. раб. С. 33.

¹² О том, как происходила смена властей на местах см. также, напр.: *Кабытова Н.Н.* Власть и общество российской провинции в революции 1917 года. Самара: Изд-во Самарского университета, 2002; *Тропов И.А.* Революция и провинция: Местная власть в России (февраль—октябрь 1917 года). СПб.: Европейский Дом, 2011; *Алексеев И.Е.* Революционные события февраля—марта 1917 года в Казани: реакция «верхов» // Революция 1917 года в России: новые подходы и взгляды. СПб., 2012. С. 16—36; *Румянцев А.Г.* Взгляд из провинции: события 1917 года в Петрограде глазами тихвинского краеведа и историка И.П. Мордвинова // Революция 1917 года в России: новые подходы и взгляды / Ред. колл.: А.Б. Николаев (отв. ред. и отв. сост.), Д.А. Бажанов, А.А. Иванов. СПб., 2013. С. 33—42; *Кондрашова А.А.* Ставропольское городское общественное управление после февральской революции 1917 года // Гуманитарные и юридические исследования. 2014. Вып. № 4. С. 36—41; *Букалова С.В.* Революционные события февраля 1917 года в Орле и тактика действий губернатора // Государственное управление. 2015. Вып. № 53. С. 174—188; *Фирсов И.Ф.* Реформа органов внутренних дел Временного правительства глазами рядовых граждан Тобольской губернии // Документ. Архив. История. Современность. 2015. Т. 15. С. 431—445 и др.

¹³ Цит. по: *Иванов А.* Уездная революция. Указ. раб. С. 134.

¹⁴ См.: *Алексеев И.Е.* Указ. раб. С. 21—23.

¹⁵ Цит. по: *Алексеев И.Е.* Указ. раб. С. 33.

¹⁶ См.: *Алексеев И.Е.* Указ. раб. С. 21.

¹ Об этом см. напр.: *Суверов Е.В., Карпов Р.А.* Влияние негативных последствий Первой мировой войны и Февральской революции 1917 г. на деятельность милиции в Алтайской губернии (февраль—октябрь 1917 г.) // Вестник Уральского юриди-



УДК 342
ББК 67

ИСТОРИЧЕСКИЕ ТИПЫ ЛЕГИТИМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ИХ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ

ЮРИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ ИВАНЧЕНКО,

преподаватель кафедры истории государства и права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук
E-mail: hedgivan@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 взаимосвязь сложившихся в государственной практике легитимационных отношений. Используя исторические типы легитимации государственной власти, предпринята попытка выявить их организационно-правовые формы и проследить закономерности легитимационных процессов.

Ключевые слова: легитимация, государственная власть, исторические типы, организационные формы.

Abstract. As the main idea of the article is the link established in state practice legitimizing relations. Using historical types of legitimation of state power attempts to identify their organizational and legal forms and to trace patterns of legitimation processes.

Keywords: legitimation, state power, historical types, organizational forms.

Понятие легитимности государственной власти в научной литературе имеет свою историю и несколько значений. Анализ историко-правовой литературы показывает, что в целом наиболее известные концепции легитимности основаны на понимании того, что согласие общества на моральное право государственной власти управлять им определяется не только соответствием последней некоему идеальному представлению о ней в общественном сознании, сколько способностью власти влиять на формирование позитивного представления о ней, в том числе и посредством навязывания обществу критериев соответствующей ее оценки. При этом противоречия в трактовке и использовании понятия легитимность у различных авторов обусловлены тем, что «смысл легитимности раскрывается в контексте одной активной схемы без учета связи и культурно-исторического контекста процедур легитимации, что нередко и ведет к взаимоисключающим концепциям легитимности»¹.

Легитимность государственной власти можно рассматривать и как общественное отношение между обладателями власти и подвластными, и как процесс, в ходе которого государственная власть становится обоснованной и законной в общественном сознании. Легитимация государственной власти связана с постепенным нарастанием коммуникационной активности государственной власти и общества, с укреплением правовой культуры у населения и ответственности у государственной власти. Легитимность как социальное обоснование государственной власти подразумевает двусторонние отношения: во-первых, отношение к государственной власти общества, признающего государственную власть; во-вторых, осознание населением права на власть со стороны государственной власти, признанности и обоснованности осуществляемой власти.

Свойство легитимности государственной власти постоянно поддерживается рядом средств,



поэтому легитимность как временное и изменчивое состояние государственной власти нуждается в постоянной поддержке — легитимации как непрерывном процессе. Сам факт государственной власти не предусматривает ее легитимности, а легитимность — свойство, органично не присущее государственной власти. Несмотря на то, что оно формируется посредством целенаправленных процедур, это свойство непосредственно связано с вопросом стабильности и эффективности государственной власти. Поэтому легитимация государственной власти представляет собой компенсационный процесс недостаточности ее легитимности.

Как мы считаем, источником процесса легитимации государственной власти является государственное начало. Так как сущность легитимации заключается в признании и обосновании определенного интереса, то в случае легитимации государственной власти происходит объяснение собственной ценности, поэтому отсюда и возникает характерная направленность на государство. Государственная власть при взаимоотношениях с обществом изначально направлена на достижение компромиссов, однако если сущность государственной власти заключается в том, чтобы обосновать собственные интересы, тогда легитимация представляет собой самообъяснение.

Таким образом, государственная власть осуществляет политику легитимации — комплекс мер по сохранению достигнутого уровня легитимности. Но можно ли считать легитимность подлинной, если в значительной степени она достигнута намеренными действиями государственной власти? В поисках ответа на данный вопрос нам представляется важным рассмотреть исторические типы легитимации государственной власти.

Первый тип — когда государственная власть проводит политику, направленную на реализацию интересов общества. «Если государственная власть реализует программу в расчете на укрепление своей легитимности, то это не противоречит идее легитимности. Не противоречит ей и соответствующее информационное обеспечение таких мер, — и на кануне их реализации, когда правительство убеждает население в их полезности, и после их осу-

ществления, когда оно показывает их значение, отмечает свой вклад. Политика легитимации власти как приобретение признания, доверия проводится государством через систему политической социализации личности, сферы воспитания, образования, культуры, и это вполне естественно, ибо власть способствует формированию политической культуры населения, его информированности, законопослушания»².

Второй тип легитимации государственной власти — управление общественным сознанием с использованием разнообразных форм воздействия (правовых, политических, идеологических, социальных и т.д.), исходя из целей самообъяснения. Для этого систематически проводятся соответствующие идеологические кампании, применяется политика социального маневрирования. Зачастую государственная власть применяет меры популизма — «деятельности, имеющей целью обеспечение популярности в массах ценой необоснованных обещаний, демагогических лозунгов и т.д. Тот, кто дает установку, приобретает популярность, этому же способствует механизм отождествления, реализуемый в одной из двух форм: харизмы или «слуги народа»: при первом человек — объект воздействия — воспринимает предлагаемую ему объектом воздействия цель как истину, не подлежащую сомнению. Человек отождествляет себя с харизматическим лидером, почти обожествляет его, что является высшей формой легитимации»³.

Тем самым легитимация представляет собой самообъяснение и дальнейшее самовоспроизводство с помощью всего арсенала идеологических, политических, экономических и правовых средств. Но легитимация как процесс самообоснования государственной власти, выраженного в правовой идеологии и политике, а также в правотворчестве, еще сама по себе не обеспечивает обретения легитимности государственной властью. Поэтому важен не столько тип легитимности, сколько те формы, которые используются для легитимации власти на том или ином этапе исторического развития⁴.

Легитимация представляет собой следствие исторических процессов, происходящих в обществе и государстве. В силу этого меняются задачи, стоящие перед государственной властью, поэтому



легитимация государственной власти — это иницируемый государственной властью процесс. Он является возобновляемым и в неправовом смысле и в правовом, только факторы инициации разные. Неправовые формы постоянно действуют, обеспечивая повседневную легитимацию, а правовые формы легитимации приводятся в действие в определенных ситуациях, когда в этом возникает необходимость. Когда мы говорим о легитимации государственной власти в различных формах, то ведем речь о том, что обеспечивается юридическим правом. Это представляется важным ввиду того, что в современном обществе именно правовые формы легитимации государственной власти все чаще становятся востребованными.

При этом необходимо отметить, что легитимация государственной власти в правовых формах образует оформленные правом состояния, и правовые формы при этом являются средством достижения этого состояния.

Законодательное ограничение государственной власти — это обоснование рамок ее деятельности и существования, ее оформленности и одновременно признание ее самой. В чем здесь легитимационный момент? Основная идея — это мысль о том, что властвующие и подвластные равны перед одним порядком, выраженным в законе. Государственный аппарат — это структура, которая действует всегда на основе права. Он формируется и функционирует, базируясь на юридическом праве — законодательной основе. Соответственно речь здесь идет не о том, что нужно ограничить действия государственного аппарата, которые на самом деле и так ограничены юридическим правом. Необходимо учитывать символизирующую (искажающую действительность) направленность легитимационного процесса так как на практике деятельность государственного аппарата законодательно ограничивается. Смысл законодательного ограничения как легитимации заключается в придании сложившимся пределам деятельности государственного аппарата законной формы и обеспечении предсказуемости деятельности государственного аппарата⁵.

Таким образом в процессе функционирования социальных систем присутствует ряд противоречий между деятельностью органов государственной

власти, стремящихся к самовоспроизводству и к наибольшей свободе в принятии решений, и существенным содержанием самой правовой установки, которая не может не ограничивать такие устремления. Именно существенное определение характера процессов функционирования правовой системы в качестве правовой аргументации может предстать в качестве эффективного средства разрешения противоречий между объективными законами развития общества и легитимационной оценкой деятельности органов государственной власти⁶. Важным критерием правовой легитимности при этом является оптимальность, а именно оптимальное число функций государственного аппарата придает правовую форму легитимации.

Подводя итоги, следует подчеркнуть, что рассмотренные типы и формы легитимации государственной власти представляют собой в совокупности многогранный и непрерывный исторический процесс, в котором каждая из форм легитимации, с одной стороны, тесно связана с другими, а с другой — смена их приоритетности и значимости определяет динамику этого процесса. Значимость правовых форм легитимации государственной власти зависит от конкретного периода государственного развития, но в целом в современном обществе правовые формы легитимации государственной власти наиболее востребованы.

¹ Мостовиук М.А. Легитимность насилия в контексте историко-культурных типов. Сб. научных статей «Проблемы государства и права в современном российском обществе». Вып. V. «Современная правовая жизнь: культурно-цивилизационный фактор». М.: 2004. С. 32.

² Скитерских А.В. Механизм политического текста в легитимации власти // Власть. 2007. № 10. С. 56.

³ Аверин Ю.П. Особенности формирования популизма в деятельности представительного органа государственной власти: теоретико-методологический анализ // Вестник МГУ, сер. 18, Социология и политология. 1998. № 1. С. 72.

⁴ См.: Соловьев К.А. Эволюция форм легитимации государственной власти в Древней и Средневековой Руси: Легитимная формула // Архив. 1999. № 1.

⁵ Зыкова С.В., Клименко А.И., Кулакова Ю.Ю. и др. Актуальные проблемы правовой теории государства / Под ред. В.П. Малахова и А.И. Клименко. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. С. 171.

⁶ Пруонигов А.С. Правовая аргументация и ее значение в легитимации государственной власти // Юридическая техника. 2013. № 7-1. С. 302.



УДК 343.82

ББК 67

РАЦИОНАЛЬНЫЕ ФОРМЫ ТРУДОИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОСУЖДЕННЫХ НА ПРОМЫШЛЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЯХ ИСПРАВИТЕЛЬНО-ТРУДОВЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В 1970—1990 ГГ.

ВЛАДИМИР МАРКОВИЧ ИСАКОВ,*старший научный сотрудник научно-исследовательского и редакционно-издательского отделения**Московского областного филиала Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,**доктор юридических наук, профессор**E-mail: ivm45@mail.ru;***ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА МЕЛЬНИК,***заместитель начальника кафедры истории государства и права**Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,**кандидат юридических наук, доцент**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 формы трудоустройства осужденных на промышленных предприятиях исправительно-трудовых учреждений в 1970—1990 годы.

Ключевые слова: осужденные, формы трудоустройства, промышленное производство исправительных учреждений.

Abstract. This article discusses the forms of *trudoispol'zovaniâ* convicted in industrial enterprises of correctional labour establishments in 1970—1990 years.

Keywords: convicted, form *trudoispol'zovaniâ*, industrial production facilities.

Курс, взятый, в начале 70-х годов, на создание и совершенствование собственной производственной базы для обеспечения трудовой занятости осужденных, был подтвержден нормативными актами 1970—1975 гг., обязывавшими органы внутренних дел, центральные и республиканские организации разработать мероприятия по дальнейшему укреплению производственной базы в местах исполнения наказания, повышению на этой основе производительности труда осужденных и улучшению их трудового воспитания. С этой целью предусматривалось упорядочение структуры производства и, в первую очередь, за счет ограничения числа отраслей промышленности и ассортимента выпускаемых изделий, то есть был взят курс на специализацию. На финансирование намеченных мероприятий,

строительство объектов промышленности, жилищного, культурно-бытового назначения в местах лишения свободы были направлены средства 30-процентных отчислений от плановых накоплений, получаемых в результате производственной деятельности, т.е. была продолжена положительно зарекомендовавшая себя практика прошлых лет.

Однако большинство предприятий исправительно-трудовых учреждений, в сравнении с аналогичными объектами других министерств и ведомств, к началу 70-х годов все еще продолжало оставаться на низком техническом и технологическом уровне.

Отсутствие в этот период собственных проектно-технологических организаций, слабый состав



и малочисленность технических и производственных служб в исправительно-трудовых учреждениях не позволяли оценить пригодность производства для исправительно-трудовых целей. В местах лишения свободы практически создавалось любое производство, в котором представлялось возможным занять осужденных каким-либо трудом. Обеспечение трудовой занятости выступало главным требованием в течение этого периода. Поэтому организационная структура производств исправительно-трудовых учреждений полностью копировалась с аналогичных производств отраслевых министерств и ведомств. Этому обстоятельству способствовала и сама практика создания объектов труда в местах исполнения наказания, проводившаяся, как уже отмечалось, во многих случаях посредством передачи готовых предприятий народного хозяйства в ведение органов внутренних дел.

Использование плановых накоплений, ссуд и кредитов Госбанка, привлечение средств хозяйственных организаций на развитие и укрепление производственной базы позволили провести значительную работу по реконструкции существующих предприятий, строительству новых и оснащению их оборудованием. Осуществление этих мероприятий, а также развитие производственного кооперирования предприятий мест исполнения наказания с заводами и объединениями отраслевых министерств, предопределили высокие темпы роста производства. Объем валовой продукции, выпускаемой предприятиями ИТУ, за период с 1960 по 1980 год возрос более чем в 10 раз. Вывод осужденных для работы в собственном производстве достиг 75 процентов. Существенно изменились структура и характер производства. Ведущей отраслью промышленности по-прежнему, оставались машиностроение и металлообработка. Их удельный вес в общем объеме выпуска продукции в 1975 году составил 55 процентов (в 1965 г. — 36 процентов), на долю легкой (преимущественно швейной) промышленности приходилось 25 процентов (в 1965 г. — 36 процентов), а мебельной и деревообрабатывающей — 18 процентов (в 1965 г. — 20 процентов), 2 процента занимали прочие отрасли производства (в 1965 году — 8 процентов) [2, с. 152].

Повысилась и концентрация промышленного производства. Средняя мощность одного предприятия исправительно-трудового учреждения в 70-е годы достигла 5,8 млн рублей (по выпуску валовой продукции), а средняя численность работающих — 740 человек. Промышленность исправительно-трудовых учреждений производила в 1975 году свыше 2,5 тысяч наименований изделий, планируемых централизованно и относящихся к 32 отраслям и подотраслям промышленности. Осуществлялось производство такой сложной продукции, как сельскохозяйственные машины, тракторные и автомобильные прицепы, насосы, вентиляторы, электродвигатели, станки, инструмент. По объему производства техники для сельского хозяйства и запасных частей к автомобилям, тракторам и сельхозмашинам исправительно-трудовые учреждения вышли на одно из первых мест среди отраслевых министерств. Значительно возросли объемы экспортного производства. В 1975 году было поставлено в 65 стран мира 640 видов изделий. Среди этих изделий сложные машины агрегаты — зернопогрузчики, станки, пневмотрамбовки, пылеулавливающие и вентиляционные устройства, калориферы, центробежные и ручные насосы.

Работа по техническому перевооружению производства позволила несколько улучшить качество выпускаемой продукции. Согласно данным аттестации более 93 процента изделий относилось к первой категории качества, а около 60 видов продукции имели государственный знак качества.

В этот период положительно зарекомендовали себя две формы собственной производственной базы: а) предприятия, вся произведенная деятельность которых планировалась централизованно на основе народнохозяйственных планов; б) предприятия, работавшее в кооперации с заводами и фабриками отраслевых министерств и ведомств. Это облегчало органам внутренних дел в центре и на местах руководство многоотраслевым и громоздким по номенклатуре производством исправительно-трудовых учреждений. Основой стали именно предприятия смешанного типа, работавшие одновременно и по централизованному плану и по договорам на основе кооперации. Так же, как и в предыдущее десятилетие, характерной чертой 70-х



годов для производства исправительно-трудовых учреждений являлось постепенное приближение его технико-экономических пропорций, качественных показателей деятельности к параметрам аналогичных заводов и фабрик отраслевых министерств. Этому в значительной мере способствовала работа созданных в 1974—1975 годах в системе исправительно-трудовых учреждений: Центрального проектно-технологического института в г. Калинин и Проектно-технологического института автоматизации и механизации в г. Волгограде. Работая по конструкторской документации, получаемой от отраслевых министерств, предприятия ИТУ с помощью указанных институтов теперь имели возможность на более высоком научно-техническом уровне вести технологическую подготовку своих производств, шире осуществлять у себя внедрение достижений науки и техники и на этой основе повышать эффективность производственных процессов. Но два проектно-технологических института не обеспечивали всех потребностей системы. К тому же в 70—80-е годы очень остро стал вопрос о качестве промышленной продукции и тогда в 1983 году вышел приказ МВД СССР, в котором отмечалось, что поскольку предприятия не являются разработчиками продукции, и берут конструкторскую документацию в отраслевых министерствах, то они не отвечают за технический уровень выпускаемой продукции.

Таким образом, приходится констатировать, что технический уровень производства исправительно-трудовых учреждений еще значительно отставал от уровня, достигнутого аналогичными предприятиями отраслевых министерств. Это было вызвано главным образом тем, что материально-техническая база предприятий органов исполнения наказания долгие годы создавалась главным образом за счет передачи бывшего в употреблении оборудования с заводов промышленности. Поэтому, например, фондовооруженность одного рабочего места на машиностроительных и металлообрабатывающих предприятиях ИТУ Российской Федерации в 1977 году составляла 5,2 тыс. рублей, что было в два раза ниже, чем на аналогичных предприятиях отраслевых министерств. Механизация труда достигала только 44 процента, что было на 20—30 процентов ниже, чем

в соответствующих отраслях народного хозяйства [2, с. 153].

Исследования, связанные с оценкой эффективности рабочих мест на предприятиях машиностроительной и металлообрабатывающей исправительно-трудовых учреждений, показали, что с повышением стоимости рабочего места происходило улучшение не только объемных и технико-экономических показателей производства, но наблюдались и позитивные сдвиги в поведенческих проявлениях работающих где объем валовой продукции в расчете на одного среднегодового работника был на 20% больше, а уровень нарушений правопорядка среди работающих 1,6 раза ниже.

Анализ статистических данных показывал, что все еще значительная часть осужденных в 70—80-е годы привлекалась к труду на объектах сторонних хозяйственных организаций, на так называемых контрагентских работах. Трудовое использование на этих объектах имело ряд отрицательных сторон из-за трудностей в поддержании установленного режима. Нарушения дисциплины, правонарушения, согласно экспертным оценкам, в контрагентских колониях, в сравнении с колониями с собственным производством, были выше в 1,5 раза. Однако необходимо учитывать, что в контрагентских подразделениях осужденные выводились в основном на строительство, а в подразделениях, имеющих собственное производство, они были заняты в машиностроительных, швейных и деревообрабатывающих отраслях. Согласно же статистическим данным в народном хозяйстве уровень правонарушений среди работников строительных организаций был в 6—8 раз выше среднего, по отраслям народного хозяйства почти в 10 раз выше, чем в машиностроении. Подобные тенденции действовали и в исправительно-трудовых учреждениях. В то же время опыт работы контрагентских подразделений на стабильном производстве или на эксплуатации объектов труда свидетельствовал о том, что в этом случае показатели приближались, а иногда и уравнивались с результатами работы колоний, имевших свою производственную базу [1].

В целях дальнейшего развития и укрепления производственно-технической базы, организации



труда осужденных Совет Министров ССР 14 сентября 1978 года принял постановление № 776 «О мерах по дальнейшему улучшению организации труда, трудовой занятости осужденных к лишению свободы и лиц, содержащихся в лечебно-трудовых профилакториях». Важнейшим направлением в повышении трудовой занятости осужденных стало развитие производств на условиях прямой кооперации с заводами отраслевых министерств, особенно высокими темпами было намечено развивать кооперирование с Минсельхозмашем, Минавтопромом, Минэлектропромом и Минавтопромом. Постановлением вводился новый порядок планирования трудовых ресурсов: все трудоспособные осужденные и лица, содержащиеся в лечебно-трудовых профилакториях, должны были учитываться наравне со всеми трудовыми ресурсами при разработке планов экономического и социального развития СССР и союзных республик. Этот порядок распространялся как на предприятия МВД СССР, так и на объекты труда других министерств и ведомств. Министерства и ведомства, советы министров союзных республик обязывались представлять в Госплан СССР одновременно с проектами годовых планов экономического и социального развития предложения об использовании труда спецконтингента на подведомственных предприятиях и стройках.

В этот период, при необходимости, могли вноситься предложения по созданию новых исправительно-трудовых колоний и лечебно-трудовых профилакториев с объектами труда для них. Госплан СССР совместно с МВД СССР распределял заявленную численность по министерствам и ведомствам с указанием конкретных строек и предприятий, на которых предполагалось использовать контингент. Ответственность за достижение эффективности организации трудовой занятости возлагалась на министерства и ведомства, на подведомственные им предприятия, стройки, которые обязывались организовать труд, профессионально-техническую подготовку, обеспечивать рабочие места сырьем, материалами и механизмами, создав при этом безопасные условия труда и с соблюдением требований промышленной санитарии.

Постановление наметило осуществление дальнейшей специализации предприятий исправительно-

трудовых учреждений и лечебно — трудовых профилакториев. Основными направлениями специализации определялись: машиностроение и сельхозмашиностроение, световое и электротехническое оборудование, выпуск мебели для общественных зданий и другая продукция повышенной трудоемкости, а также комплексная переработка древесины. Объем централизованно планируемой продукции был доведен к 1985 году до 60 (79 год — 50 процентов).

Для обеспечения намеченной специализации в проекте плана на 1981—1985 гг. предусматривалось выделение для исправительно-трудовых учреждений и лечебно-трудовых профилакториев капитальных вложений, оборудования, станков, подъемно-транспортных средств и других материально-технических ресурсов, необходимых для развития производственной базы, обеспечивающей максимальное использование осужденных к лишению свободы и лиц, содержащихся в лечебно-трудовых профилакториях, а также для значительного повышения фондо- и энерговооруженности предприятий этих учреждений.

Значительное место постановление уделяло и совершенствованию долгосрочных прямых кооперированных связей по выпуску промышленной продукции между предприятиями министерств и ведомств с предприятиями МВД СССР. Целесообразным признавалось расширение этих связей и устанавливание новых, создание новых мощностей на предприятиях МВД СССР, обеспечение их оборудованием, средствами механизации, технологической оснасткой, штампами, не стандартизированным оборудованием, инструментом, комплектующими изделиями, сырьем, материалами и другими ресурсами. Министерствам и ведомствам СССР, их стройкам и предприятиям, установившим прямые производственные связи и кооперирование по выпуску промышленной продукции с предприятиями МВД СССР или использующим на договорных началах труд лиц, содержащихся в исправительно-трудовых учреждениях было разрешено направлять, в соответствии с заключенными договорами, капитальные вложения и материально-технические ресурсы на техническое перевооружение, реконструкцию и расширение действующих предприятий исправительно-трудовых учреждений,



а также на строительство жилых домов, зданий и сооружений.

Для стимулирования труда в период освоения новых мощностей администрации предприятий МВД СССР предоставлялось право понижать работающим нормы выработки до 40 процентов в течение первых трех месяцев работы и до 20 процентов в течение последующих трех месяцев, без изменения расценок.

Совет Министров СССР, предъявляя высокие требования к органам внутренних дел по эффективному использованию трудовых ресурсов, предусматривал целый комплекс крупных мероприятий создающих надежную материальную основу для успешной реализации.

Возможность выбора видов трудовой занятости осужденных открыл перед исправительно-трудовыми учреждениями широкие перспективы по приобщению их к таким видам труда и на таком производстве, которые полностью отвечали бы требованиям режима и обладали наиболее высокой исправительно-воспитательной эффективностью. Указанная возможность позволяла избирательно подходить и к выбору объектов для вывода осужденных на работу в сторонние хозяйственные организации.

Последовательно выполняя требования правительства о совершенствовании деятельности исправительно-трудовых учреждений, органы внутренних дел в центре и на местах проводили большую работу по развитию собственной производственной базы, расширенно рациональных форм организации производства.

XXVII съезд КПСС определил основные направления перестройки хозяйственного механизма, поставил задачу «придать управлению современные организационные структуры с учетом тенденций концентрации, специализации и кооперирования производства... — обеспечить оптимальное сочетание отраслевого и территориального управления хозяйством, комплексное экономическое и социально-развитие республик и регионов, налаживание рациональных межотраслевых связей».

Специализация и кооперирование в преддверии перехода к рынку сыграли жизненно важную роль в функционировании социалистического расширенного воспроизводства. Неуклонное разви-

тие научно-технического прогресса вызвало существенные сдвиги в отраслевых структурах производства, привело к выделению новых отраслей в экономике. Одновременно происходило и укрепление отраслевых производственных связей [4, с. 69—86].

Общеизвестно, что общественно-полезный труд является основным и главным средством в деле исправления и перевоспитания лиц, осужденных к лишению свободы. Привлечение осужденных к труду преследовало не только цели исправления и перевоспитания, но и цель формирования полноценного члена социалистического общества, обладающего способностью к эффективному труду в народном хозяйстве наравне со всеми его членами.

Перед исправительно-трудовыми учреждениями стояли и внешние социально-экономические задачи, суть которых выражалась в эффективном исправлении и перевоспитании осужденных, занятии их полноценным эффективным трудом, приносящим пользу народному хозяйству, воспитывающим потребность осужденных в этом труде. Актуальность этих задач в этот период приобретало еще большее значение в связи с сокращением прироста трудовых ресурсов и необходимостью их более рационального использования.

В условиях кооперации развивалось и укреплялось шефство предприятий отраслевых министерств над ИТУ, использовались возможности дополнительного воздействия общественных организаций и отдельных работников этих предприятий на процесс исправления и перевоспитания. В 80-е годы получила развитие воспитательная работа комсомольских организаций отраслевых предприятий кооператоров по различным направлениям — совместное подведение итогов и определение победителей в соревновании комсомольских бригад отраслевого предприятия и молодежных бригад предприятия ИТУ, совместное проведение спортивных, культурных и других мероприятий. Эта работа осуществлялась на основании совместного постановления Секретариата ЦК ВЛКСМ и коллегии МВД СССР № 81/11/9 КМ от 10 июня 1980 «О задачах комитетов комсомола и органов внутренних дел по улучшению воспитательной работы с осужденными молодого возраста, содержащимися в исправительно-трудовых учреждениях».



Экономика производства исправительно-трудовых учреждений 70—80-х годов обладала рядом специфических особенностей, отличавших ее от экономики производства народного хозяйства в целом. Главной отличительной чертой являлось то, что это производство подчинялось решению главной задачи ИТУ — исправлению и перевоспитанию осужденных.

За годы 8—10 пятилеток, в результате осуществленной реконструкции и перевооружения предприятий народного хозяйства, а также за счет механизации тяжелых работ, внедрения новых прогрессивных форм организации труда, разрыв между необходимой и имеющейся рабочей силой резко сократился. В 9-й пятилетке прирост валового объема продукции за счет роста производительности труда составил 84 процента, в 10-й пятилетке — 3,4. В «Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981—1985 гг. и на период до 2000 года» предусматривалось повысить производительность труда в 2,3—2,5 раза и получить за счет этого более 90 процентов прироста продукции. В промышленности же ИТУ прирост производительности труда был запланирован к 1985 году в размере 19,5 процентов и 9 процентов в 1990 году (относительно 1985 г.). Прирост промышленного производства за счет роста производительности труда должен был составить соответственно 48,8 процентов в 1985 г. и 54,4 процентов в 1990 г. [2, с. 158].

Оценивая развитие производственной базы ИТУ в этот период нельзя не отметить, что недостаточный учет экономических и производственных факторов влияния кооперации на общую экономику производства ИТУ, как части народно-хозяйственного промышленного комплекса, в конечном счете, привел к значительному разрыву между уровнем организации производства на предприятиях ИТУ и народного хозяйства.

Направление усилий отдельных руководителей предприятий ИТУ (а не всей системы) по изысканию возможностей осуществления прямой кооперации привело к тому, что в результате установления прямых связей со многими предприятиями отраслей народного хозяйства (6—8—10 предприятиями), на предприятиях ИТУ сформировалась многоотраслевая структура производства, которая

характеризовалась резким технологическим разобщением процесса производства, выделением отдельных самостоятельных цехов и даже производственных участков. Вполне понятно, что при такой экономической обстановке на предприятии невозможно было организовать высокоэффективное производство, отвечающее в полной мере требованию неуклонного развития научно-технического прогресса и обеспечить необходимый уровень качества выпускаемой продукции. Несоответствие уровней производства предприятий ИТУ и предприятий отрасли, вело к неспособности производства ИТУ поставлять продукцию, надлежащего качества и в установленном объеме. Это сказывалось и на экономике предприятий народного хозяйства, которые нуждались в этих поставках, и в конечном итоге на экономике всего народного хозяйства. Такие производственные связи не отвечали ни принципам экономической целесообразности с точки зрения производства, ни главной задаче исправительно-трудовых учреждений — трудового исправления и перевоспитания осужденных, так как в этом случае труд не мог оказывать сильного морально-стимулирующего воздействия на исправительный процесс.

Отрицательное влияние на развитие производственных связей ИТУ с отраслями народного хозяйства оказывала и слабо решаемая проблема обеспечения инженерно-техническими кадрами предприятий ИТУ. Этот вопрос являлся сложным, поскольку требовал решения многих социально-экономических задач.

В соответствии с планом социального и экономического развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года многие предприятия отраслей народного хозяйства за годы 10-й пятилетки осуществили коренную реконструкцию и техническое перевооружение производства, но на многих предприятиях ИТУ этого не произошло. Это и явилось одной из главных причин низкого роста производительности труда. Например, на предприятиях Минавтопрома за годы 10-й пятилетки рост производительности труда составил 33,8 процентов, в то время как на предприятиях ИТУ, занимающихся производством родственных элементов продукции, за тот же период рост составил немногим более 10 процентов.



Качество продукции, производимой предприятиями ИТУ по кооперации, во многих случаях значительно отставало от требований, предъявляемых к новой технике, хотя, одновременно, оно становится определяющим критерием в оценке производственных отношений между предприятиями ИТУ и отраслями промышленности. Именно качество производимой продукции предприятиями ИТУ стало определять темпы роста производственного кооперирования и поступательное развитие прямых производственных связей с предприятиями и объединениями отраслевых министерств.

Эффективность и качество продукции производства ИТУ находилось в прямой зависимости от углубления специализации и концентрации, а их развитие неотъемлемо связано с научно-техническим прогрессом.

Таким образом, специализация предприятий — т.е. процесс концентрации производства однородной продукции, обеспечивающий внедрение более совершенной техники и передовых методов организации труда мог осуществиться только в условиях постоянного расширения и углубления разделения общественного труда, развития его специализации на основе кооперирования на всех уровнях организации производства.

Развитие кооперирования производства ИТУ на основе прямых производственных связей, этого периода, осуществлялось поэтапно: от простых производственных связей к сложным по мере развития и совершенствования производства, расширения и укрепления производственно-технической базы ИТУ. На смену мелким разовым заказам приходили более крупные, долгосрочного характера, по изготовлению технически сложных изделий. Развитие прямой кооперации ИТУ перешло на договорную основу, определяющую конкретные обязательства сторон и перспективу развития связей [3, с. 30—36].

Прямые производственные связи ИТУ получили свое дальнейшее развитие, как по объему производства, так и по сложности изготавливаемых изделий и оказали существенное влияние на формирование отраслевой структуры производства исправительно-трудовых учреждений.

Однако, решение проблемы трудовой занятости осужденных эффективным и полноценным трудом

по-прежнему не было достигнуто. В связи с этим директивными органами вновь был рассмотрен вопрос об оказании помощи МВД СССР в развитии и укреплении производственно-технической базы ИТУ. Совет Министров СССР 28 февраля 1985 года принял постановление № 195, которое определило меры по дальнейшему совершенствованию договорных отношений в условиях кооперированного производства в системе ИТУ. Был разработан новый «Типовой договор об установлении прямой производственной кооперации предприятиями исправительно-трудовых учреждений, лечебно-трудовых и воспитательно-трудовых профилакториев МВД СССР с производственными объединениями (предприятиями) других министерств и ведомств», который был утвержден Госпланом СССР и МВД СССР. Он дал более четкое понятие предмета самого договора, конкретизировал обязательства сторон, определил детально порядок расчетов, поставок сырья, отгрузки готовой продукции потребителям, детализировал материальные обязательства сторон договора.

Указанное постановление дало толчок к дальнейшему расширению и ускорению развития производственных связей предприятий ИТУ с предприятиями и объединениями отраслевых министерств.

Всезрастающие объемы производства ИТУ на основе прямых производственных связей с отраслями народного хозяйства поднимали экономическую значимость этого производства в хозяйственном механизме страны, и даже в какой-то мере определяли экономическую зависимость ряда отраслей производства от результатов производственной деятельности ИТУ.

Таким образом, дальнейшее развитие кооперации производства ИТУ стало решать две основные задачи. С одной стороны, повышение уровня процесса исправления и перевоспитания осужденных, с другой — повышение экономической эффективности производства ИТУ, как составной части социалистического общественного производства [5, с. 36—52].

Развитие, расширение и совершенствование кооперирования производства ИТУ способствовало улучшению исправительно-трудового воздействия, раздвигало возможности обеспечения стабильной



трудовой занятости спецконтингента, открывало возможности для привлечения в производство ИТУ квалифицированных кадров ИТР и рабочих из штатов предприятий-кооператоров, повышало уровень материально-технического обеспечения относительно среднеотраслевого, обеспечивало ритмичность производства, позволяло привлекать средства предприятий отраслевых министерств для развития и совершенствования производства ИТУ, обеспечивало возможности расширения профессиональной ориентации осужденных и повышения их профессионального уровня, создавало условия для решения многих социальных вопросов сотрудников ИТУ.

И все же сложившаяся система планирования производства ИТУ несла в себе определенные противоречия. Это обусловлено тем, что планирование основных объемных и технико-экономических показателей и их утверждение шло по линии МВД СССР, а номенклатура продукции отраслевыми министерствами и ведомствами. Недостаточные, в ряде случаев, квалификация осужденных и низкий технический уровень производства негативно отражавшиеся на качестве выпускаемой продукции, также являлись сдерживающим фактором развития кооперации.

Практика создания кооперированных производств в системе ИТУ показала, что такое производство обладает значительным рядом преимуществ по сравнению с собственным. Оно позволяет изыскивать дополнительные ресурсы для развития материально — технической базы, оказывает более сильное влияние на повышение экономической эффективности производства. В этих условиях возникают лучшие возможности осуществления процесса исправления осужденных.

В 80-е годы получила развитие и так называемая «арендная форма» производственной кооперации [5, 1989. С. 10—18]. Суть ее заключалась в создании производств на территории ИТУ заинтересованными предприятиями (объединениями) отраслевых министерств при сохранении права собственности на основные производственные фонды передаваемые ИТУ на условиях аренды. В данном случае, исправительно-трудовое учреждение организовывало выпуск необходимой продукции, также, на основе типового договора, хотя

перечень взаимных обязательств определенным образом сужался по сравнению с организацией кооперативного производства на собственной базе. Последующая практика показала, что при этой форме кооперации слабо решались вопросы совершенствования и технического переоснащения производства ИТУ. Причиной этому было то, что отраслевые предприятия на организацию производства в ИТУ продукции не основного назначения передавали в аренду устаревшее оборудование. Такие связи, в основном, носили неустойчивый характер, не отвечали углублению специализации и развитию производства, имели недостаточный исправительно-трудовой эффект, хотя, отчасти позволяли решать проблему обеспечения трудовой занятости осужденных.

Несмотря на наличие негативных моментов эта форма кооперации, имела тенденцию к развитию. Так, если в 1980 году удельный вес арендованных фондов в общем их объеме составлял 13,8 процентов, то в 1985 году — 15,3 процента.

В преддверии рыночной реформы 1985 года наметились положительные тенденции развития длительных прямых производственных связей предприятий ИТУ с предприятиями и объединениями отраслевых министерств, возросла доля производства ИТУ по кооперации в области машиностроения и металлообработки. По данным ЦПТИ ГУИТУ МВД СССР в 1985 году приходилось 70 процентов объема кооперированных производств на долю 11 машиностроительных министерств. В общем объеме кооперированного производства ИТУ к Минсельхозмашу относилось 11,5 процентов, Минэлектротехпрому — 10 процентов, Минавтопрому — 9 процентов. Эти показатели свидетельствовали об углублении специализации и росте концентрации производства ИТУ. В этих условиях возрастает и коэффициент сменности оборудования на предприятиях ИТУ — 1,65, тогда как этот показатель по Минтракторсельхозмашу составлял — 1,51, а по Минэлектротехпрому — 1,43 процента [2, с. 163]. В 1990 году освоение капитальных вложений, выделенных отраслевыми министерствами на развитие производственной базы ИТУ по кооперации, достигло 160 млн рублей. По Минприбору СССР увеличение кооперированных поставок предприятиям



ИТУ возросло с 68,4 млн рублей в 1985 году, до 112,7 рублей к 1990 году (увеличение на 64,8 процентов). В 12-й пятилетке предусматривалось отраслевыми министерствами передать предприятиям ИТУ более 24 тыс. единиц различного оборудования, 1,5 раза больше, чем за годы 11-й пятилетки.

Анализ практики применения прямых производственных связей показывает, что наибольшая экономическая и социальная эффективность достигалась при развитии формы кооперации основанной на базе собственного производства предприятий ИТУ. Наиболее ярким примером такого сотрудничества являлся опыт предприятий МВД Удмуртской АССР, где удельный вес производственной кооперации в общем объеме производства составляет около 9,5 процентов. В составе УИТУ МВД Удмуртии находятся 9 предприятий, осуществляющих производственную кооперацию с 24 предприятиями (объединениями) машиностроительных министерств. Опыт развития кооперированного производства этого управления относится к 60-м годам, когда производственным объединением Минавтопрома СССР «Ижмаш» и шестью предприятиями УИТУ были установлены длительные прямые производственные связи по производству комплектующих деталей и узлов для мотоциклов «ИЖ-Планета» и «ИЖ-Юпитер». За период 1971—78 гг. сотрудничества по кооперации за счет привлеченных средств было построено 24 крупных производственных цеха, 20 из которых за счет Минавтопрома, объемом выпускаемой продукции составил 63,4 млн рублей.

Опыт развития прямых производственных связей предприятий ИТУ с предприятиями и объединениями отраслевых министерств позволяет сделать вывод, характеризующий кооперированное производство ИТУ как систему.

Система кооперированного производства ИТУ МВД СССР стала занимать главное место в совокупности этого производства, что обусловило ее особое значение в повышении эффективности процесса трудового исправления и перевоспитания осужденных.

По данным ЦПТИ ГУИТУ МВД СССР рост объемов производства ИТУ по кооперации на основе прямых производственных связей в 12-й пяти-

летке оставлял — 23,9 процентов, а по предприятиям ИТУ РСФСР — 27,3 процента. Все шло к тому, что средний удельный вес кооперированного производства ИТУ к 1990 году должен быть доведен до 83 процентов [2, с. 164].

В процессе осуществления производственной кооперации за годы 8—11-й пятилеток около 30 процентов капитальных вложений на развитие и укрепление материально-технической базы ИТУ составили средства, полученные в результате осуществления длительных прямых производственных связей от предприятий и объединений отраслевых министерств.

Эффективность кооперированного производства на основе длительных прямых связей явилась результатом, прежде всего, творческого сотрудничества предприятий отраслевых промышленных министерств и предприятий ИТУ, взаимного и четкого соблюдения договорных обязательств, разработки и осуществления совместных мероприятий, направленных на совершенствование кооперированного производства, экономного и бережного расходования всех видов ресурсов, повышения экономической заинтересованности, всестороннего укрепления производственных связей. Эти положения являлись основополагающими для эффективного осуществления производственной кооперации.

Литература

1. *Дружинин В.С.* Отчет. Экономические проблемы управления производства ИТУ. Академия МВД СССР. 1992 г.
2. *Исаков В.М.* Трудоиспользование осужденных в исправительных учреждениях Советского государства. (1917—1990 гг.). М. 2000. С. 152—153, 158, 163—164.
3. Нормативно-методические документы, регламентирующие производственно-хозяйственную деятельность территориальных органов управления ГУИТУ МВД СССР. С. 30—36.
4. *Поспелова Е.А.* Специализация промышленности и развитие межотраслевых связей. М., изд. Наука. С. 68—86.
5. Сборник положительного опыта Домодедово ВИПК МВД СССР 1980. С. 10—18, 36—52, 1989.



УДК 342

ББК 67

ВЫЗОВЫ И УГРОЗЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

ЛАРИСА ИВАНОВНА ГЕРАСИМОВИЧ,

*адъюнкт кафедры конституционного и муниципального права**Московского университета МВД Российской Федерации имени В.Я. Кикотя**E-mail: gerasimovich.larisa@bk.ru**Научная специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право**Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН*

Аннотация. Национальная безопасность — категория, затрагивающая абсолютно каждого. И речь идет не только о военных угрозах, но и аспектах, не связанных с вооруженным противостоянием. В последнее время Россия сталкивается с уникальными вызовами и угрозами национальной безопасности.

Ключевые слова: национальная безопасность, угроза, вызов, национальные интересы, стратегия национальной безопасности.

Abstract. National security — the category affecting each and every. And we are talking not only about military threats, but also aspects that are not connected with the armed confrontation. In recent years, Russia faces unique challenges and threats to national security.

Keywords: national security, threat, challenge, national interests, national security strategy.

В настоящее время национальная безопасность России подвергается давлению абсолютно по всем направлениям. К внутренним угрозам (остаточные кризисные явления в экономике и как следствие некоторое обострение в социальной сфере, увеличение отставания России в научно-технической сфере и т.д.) прибавляются внешние, важнейшие из которых это терроризм и экстремизм, дестабилизация обстановки на рубежах нашей страны.

Ввиду особой актуальности исследованию данной темы посвятили труды В.Д. Андрианова, Д.Г. Евстафьева, В.И. Кривохижи, В.А. Кулинченко, А.И. Позднякова, В.М. Попова, В.П. Пугачева, А.И. Соловьева, А.Д. Урсула и многих других.

Понятия «вызов» и «угроза» достаточно часто применяются при исследовании национальной безопасности. Кроме того, эти вопросы отражаются в нормативных правовых актах: Конституции России, федеральных законах, посланиях и указах Президента, доктринах и т.д.

В рамках настоящей работы рассмотрим вызовы и угрозы национальной безопасности.

Основные термины в рамках рассматриваемой темы раскрыты в Указе Президента РФ от 31.12.2015

№ 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»¹ (далее — Стратегия). Стратегия — это базовый документ стратегического планирования, который определяет национальные интересы, цели и задачи нашего государства в области внешней и внутренней политики, в том числе говорит об угрозах и вызовах.

В частности, в Стратегии национальной безопасности названо определенное состояние защищенности, при котором обеспечивается реализация прав и свобод граждан, защищенности общества и государства (суверенитета, территориальной целостности в целом от внешних и внутренних угроз. Здесь же раскрыто понятие угрозы национальной безопасности. Она определена как совокупность факторов и условий, которые создают прямую либо косвенную возможность причинения ущерба национальным интересам, т.е. объективно значимым потребностям личности, общества и государства, их защищенности и устойчивому развитию.

Отметим, что понятие «угроза» одно из центральных понятий, вокруг которых строятся многие положения Стратегии. В частности, в тексте оно используется более 20 раз, применительно и к анализу



положения России в современном мире, и к функционированию системы обеспечения национальной безопасности при помощи реализации стратегических национальных приоритетов².

В вышеназванной Стратегии обозначаются некоторые важные особенности новых угроз национальной безопасности России на современном этапе.

Очевидно, что наша страна заявила и следует собственному курсу во внешней и внутренней политике, что определяет комплексный взаимосвязанный характер угроз. Помимо того, воздействие на этот процесс оказывает формирование новой модели мироустройства, вследствие чего возрастает региональная и глобальная нестабильность. Причинами последнего являются увеличение разрыва между экономически самостоятельными и неблагополучными странами, обострение борьбы за природные ископаемые и иные ресурсы, а также рынки сбыта и так далее. Большее значение приобретает человеческий ресурс, который имеет первостепенное значение при развитии научного и технологического потенциала стран мира.

Также влияние на формирование новых угроз оказывает не новая, но растущая с новой силой военная опасность, — расширение НАТО. Еще в 1990 году в организации дали обещание СССР, что она не продвинется в восточном направлении. Однако с тех пор в альянс вошли уже десять восточноевропейских стран. Блок продолжает расширяться и приближается к границам Российской Федерации. Помимо этого, НАТО активизирует и наращивает военную деятельность, учащаются учения.

При этом в Стратегии подчеркивается, что Российская Федерация для защиты своих интересов провидит внешнюю политику, которая исключает затратную конфронтацию. Применение военной силы не исключается, но рассматривается как исключительная мера, которая возможна при исчерпании политических, экономических, дипломатических и иных средств. На основании вышесказанного в Стратегии более четко определены цели защиты России от попыток применения военной силы против нашей страны.

Нельзя не отметить, что значимой особенностью новых угроз выступает свержение законных политических режимов. О теории «цветных» рево-

люций уже написано не одно научное сочинение, однако указанные механизмы все активнее совершенствуются и продолжают угрожать «неудобным».

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию на 2017 год Владимир Путин к вопросам национальной безопасности отнес необходимость развития экономики нового технологического поколения, так называемой цифровой экономики³.

Продолжая данную тему, в Послании отмечено, что Россия несколько лет столкнулась с серьезными экономическими вызовами. К числу угроз отнесены международный терроризм и кибератаки.

В отношении вызовов Стратегия говорит дважды, однако дефиниции не дает. Прямая и косвенная разновидности явления не могут находиться в одной таксономической группе, так как они могут быть различными не только по качественным, но и количественным показателям. Необходимо отметить, что термины «угроза» и «вызов» используются в связке. Например, В.Ф. Ницевич проводит содержательный анализ понятий, в том числе, вызова и угрозы, которые он рассматривает через призму возрастания ущерба объекту⁴.

Анализ соответствующей литературы также позволяет говорить о том, что вызовы от угроз можно отличить по ряду важнейших признаков. Во-первых, субъекты национальной безопасности имеют меньше возможности для противостояния угрозам, нежели вызовам. Во-вторых, угрозы зачастую связаны с условиями деятельности, которые в свою очередь могут не зависеть от воли человека. Кроме того, третье отличие состоит в том, что угроза — это многомерное понятие и многоаспектная проблема для национальных интересов, нежели вызов⁵.

К вызовам, стоящим перед современным российским государством необходимо отнести, прежде всего, сохранение территориальной целостности страны. Этот вызов имеет как внутреннюю, так и внешнюю составляющую.

Президент Российской Федерации В. Путин неоднократно обращал внимание на глобальный вызов, который в полной мере актуален для России. Это изменение климата, которое из узкоспециального естественнонаучного вопроса обернулось в одну из наиболее актуальных проблем мировой экономики и политики, в главный элемент новейшего



времени, к которой некоторые страны и все человечество вынуждены приспособлять свою хозяйственную деятельность⁶.

Вызов, связанный с преодолением технологической отсталости России, напрямую связан с формированием и развитием человеческого капитала. Поиск наилучшей модели развития человеческого капитала в минимальной мере может учитывать накопленный опыт в мире: результативных систем, отвечающих современным вызовам, просто не существует. Кроме того, страна, которая сможет сформировать современную эффективную модель развития человеческого капитала, получит огромное преимущество в постиндустриальном мире⁷.

Стратегия национальной безопасности нашей страны, точнее ее невоенная составляющая, должна соответственно действительности отображать вызовы и угрозы нынешнего этапа мирового политического развития. Задача специалистов, которые обеспечивают национальную безопасность России, ее невоенные аспекты — это сформировать действенные средства предотвращения реализации стратегий «мягкой силы», начальные этапы формирования в нашей стране социальных, политических основ реализации стратегии «гибридной войны»⁸.

Очевидно, что сегодня главным вопросом защиты интересов государства становится его гуманитарный суверенитет, другими словами, совокупность ценностей, защищающих и государство, и общество от гуманитарных интервенций.

¹ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // «Собрание законодательства РФ», 04.01.2016, № 1 (часть II), ст. 212.

² Стратегические угрозы национальной безопасности в области экономики в системе вызовов безопасности. Экономическая безопасность: стратегические риски и угрозы. III Межвузовская научно-практическая конференция с международным участием: сборник статей. под ред. Т.И. Безденежных, Р.В. Дронова, В.В. Шапкина. 2016. Издательство: Санкт-Петербургский государственный экономический университет. С. 16—19.

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.12.2016 // «Парламентская газета», № 45, 02-08.12.2016.

⁴ Ницевич В.Ф. Геополитика и национальная безопасность. М.: МГОУ, 2009.

⁵ Михайленко А., Груздов С. Понятия угрозы и вызова национальной безопасности. Научно-аналитический журнал «Обзоритель». № 2. 2011. С. 57—63.

⁶ Макаров И.А. Глобальное изменение климата как вызов мировой экономике и экономической науке // Экономический журнал ВШЭ. 2013. № 3. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/globalnoe-izmenenie-klimata-kak-vyzov-mirovoy-ekonomike-i-ekonomicheskoy-nauke> (дата обращения: 24.01.2017).

⁷ Зайцева Н.А. Формирование и использование человеческого капитала: современные вызовы // Современные проблемы сервиса и туризма. 2014. № 2. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-i-ispolzovanie-chelovecheskogo-kapitala-sovremennye-vyzovy> (дата обращения: 24.01.2017).

⁸ Маркина С. От стратегий «невоенных угроз» до стратегии «гибридной войны» вызовы национальной безопасности России // Человеческий капитал. № 11. 2016. С. 79—82.

ПСИХОЛОГИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ



Психология в деятельности сотрудников органов внутренних дел: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлениям подготовки «Правовое обеспечение национальной безопасности» и «Правоохранительная деятельность» / [В.Л. Цветков и др.]; под ред. И.А. Калининченко. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2017. 207 с.

Рассматриваются проблемы психологии профессиональной деятельности для сотрудников полиции. Даются психологическая характеристика следственной деятельности, профессиографическое описание деятельности участкового уполномоченного полиции.

Анализируются психологические особенности предварительного расследования. Уделяется внимание криминальной психологии и особенностям судопроизводства по уголовным делам. Самостоятельная глава посвящена судебно-психологической экспертизе.

Для курсантов, адъюнктов, аспирантов вузов, а также всех тех, кто интересуется проблемами психологического обеспечения правоохранительной деятельности и юридической психологии.



УДК 342
ББК 67

О СИСТЕМЕ ФРАНЦУЗСКОГО ПРАВА

АЛИМБЕК ТУЗЕЛОВИЧ ХИДЗЕВ,

аспирант Института государственной службы и управления

Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

E-mail: alimbek.hidzev@gmail.com;

ШАМИЛЬ ВЛАДИМИРОВИЧ ТАРБА,

аспирант Института государственной службы и управления

Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

E-mail: s_tarba@mail.ru

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

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор С.В. Бошино;

кандидат юридических наук, доцент О.Н. Доронина

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Изложены основные элементы французского права. Затронуты элементы наднационального права и внугосударственного законодательства Франции.

Ключевые слова: французское право, система французского права, ордонансы, декреты, право ЕС, Экологическая хартия, Хартия окружающей среды 2004 г., legifrance.gouv.fr.

Abstract. In this article authors analyses the basic elements of French law. The article divided in two main parts: a supranational law and the domestic laws of France.

Keywords: the legal system in France, legislation in France, legifrance.gouv.fr, Charte de l'environnement de 2004, Les règles à valeur législative, loi, les ordonnances, les règlements, Arrêtés, Décisions, Délégations, circulaires and instructions, tudes d'impact and rapports, avis.

Систему французского права можно разбить на составляющие группы-категории. К нормам наднационального права, действующего на территории Франции, следует отнести две группы правовых актов:

1. Международные источники права, к которым относятся *международные договоры и соглашения (Les traités et accords internationaux)*. Согласно закреплённому порядку, вступление в силу договора во Франции сопровождается процессом ратификации, утверждения и публикации. Следует также отметить, что, если некоторые договоры непосредственно применяются во французской правовой системе, другие требуют приведения в соответствие с внутренними стандартами национального законодательства¹.

2. Право Европейского Союза (Le droit de l'Union européenne). Понятие права Европейско-

го Союза относится к правилам, установленным институтами Европейского Союза в рамках Договора о Европейском союзе (Traité sur l'Union européenne — TUE) и Римского договора (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne — TFEU). Право Европейского Союза включает в себя:

- *руководящие принципы*, которые, согласно TUE, объединяют государства-члены ЕС. Эти нормы-принципы не являются жестко закреплёнными по порядку их имплементации, и оставляют национальным органам государственной власти выбор формы и методов их реализации. Императивным является требование о том, что государства-участники Европейского союза должны перенести эти директивы и имплементировать в национальное законодательство в течение определённого промежутка времени. В течение уста-



новленного срока национальные органы власти должны отменить либо изменить все акты внутреннего законодательства, которые противоречат руководящим принципам, иными словами, привести национальное законодательство в соответствие с этими требованиями.

- *правовые акты, решения, принимаемые в рамках ЕС*, и обязательные для исполнения государствами-участниками; все эти акты публикуются в *Официальном журнале Европейского Союза*²;
- *рекомендации и мнения*, которые «не имеют обязательной силы»;
- специальные *решения*, обязательные для тех, в отношении кого они были приняты.

К документам, составляющим основу внутреннего законодательства Франции, относят следующие акты³:

1. Конституционные акты:

- Конституция Франции от 4 октября 1958 года (*La Constitution du 4 octobre 1958*)⁴;
- Преамбула Конституции от 27 октября 1946 года⁵ и Декларация прав человека и гражданина от 26 августа 1789 года⁶ (*Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, ainsi que la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789*);
- Экологическая хартия, Хартия окружающей среды 2004 г. (*Charte de l'environnement de 2004*)⁷;
- основные принципы, признанные законами Республики (*les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*);
- принципы и цели конституционного значения (*les principes et objectifs de valeur constitutionnelle*).

2. Нормы, имеющие законодательное значение, законы (*Les règles à valeur législative*). К законам относятся нормы (правила), принятые парламентом Франции (*loi*). Что касается законов Франции, порядок их принятия, обсуждения и проработки более подробно изложен в соответствующих документах, в Конституции Франции этому вопросу уделяется внимание в ст. 11, 34, 55 и т.д. Из общих положений отметим, что закон должен основываться на конституционных положениях и не противоречить им; согласно ст. 55 Конституции Франции международные договоры или соглаше-

ния, должным образом ратифицированные или одобренные, имеют силу, превышающую силу законов, с момента опубликования, при условии применения каждого соглашения или договора другой стороной (определенные сходства эта норма имеет с положениями ч. 4 ст. 15 Конституции РФ). Судебная практика также говорит о том, что судьи исключают возможность применения закона, если он противоречит ратифицированному международному договору или соглашению, независимо от того, был ли он принят до заключения такого договора либо после. Что касается законопроектов и их экспертного сопровождения, с 1 сентября 2009 года, в соответствии со ст. 39 Конституции Франции и иными правовыми актами⁸, каждый проект нормативных правовых актов подвергается «анализу эффективности» (*Les études d'impact*), схожую с ОРВ из российской правовой практики. Данные по этим проверкам выложены на официальном интернет-портале *Legifrance.gouv.fr*⁹.

Что касается полномочий главы государства в сфере законодательной деятельности, он не обладает правом законодательной инициативы. Однако, согласно ст. 11 Конституции Франции, «Президент Республики может передать на референдум любой законопроект, касающийся организации публичных властей, реформ в экономической, социальной и экологической политике Нации и публичных служб, которые к этой политике имеют отношение, или законопроект, разрешающий ратификацию какого-либо международного договора, который, не противореча Конституции, отразился бы на функционировании государственных институтов»¹⁰.

3. Les règles à valeur réglementaire (дословно — *правила, нормы заданного значения*, что близко по смыслу с понятием «подзаконные акты»). К этим актам относятся:

- *Ордонансы* (*Les ordonnances*, дословный перевод: предписания) — как было отмечено ранее, ордонансы основываются на положениях ст. 38 Конституции Франции, согласно которым правительству республики может быть делегирован некий объем полномочий, на основании которых оно принимает ордонансы, имеющие силу закона для осуществления своей программы в течение ограниченного периода времени. Также следует отметить положения ст. 74-1 Конститу-



ции Франции, согласно которым в заморских коллективах, в Новой Каледонии Правительство в областях, остающихся в ведении государства, может путем издания ордонансов с необходимыми адаптациями расширить входящие в законодательную область положения, которые действуют в метрополии, или адаптировать положения законодательного характера в отношении особой организации соответствующего коллектива при условии, что закон специально не исключает в отношении названных положений использование этой процедуры. Ордонансы принимаются в Совете министров по получении заключений соответствующих законодательных ассамблей территорий и Государственного совета. Ордонансы становятся недействительными, если Парламент их не ратифицирует в течение восемнадцати месяцев со времени опубликования¹¹.

- *Декреты* (Les règlements, альтернативные переводы: правила, распоряжения, регламенты). Декреты могут издаваться по тем вопросам, которые не были урегулированы законом либо по тем вопросам, которые были предусмотрены в законодательных актах в целях обеспечения их исполнения. В зависимости от органа государственной власти, от которой они исходят, различают *декреты Президента Франции* (décrets du Président de la République), *декреты премьер-министра* (décrets du du Premier ministre), *приказы министров или министерств* (arrêtés interministériels ou ministériels), *нормативные (регламентарные) решения*, принимаемые централизованными (префект, мэр и др.) или децентрализованными (коммуна, департамент, регион и др.) органами власти.
- *Приказы (Arrêtés)* — премьер-министр может делегировать министрам, префектам и мэрам городов полномочия по изданию приказов для реализации своих полномочий в рамках закона.
- *Решения (Décisions)* — документы, которые издаются органами власти в рамках своей компетенции.
- *Обсуждения (Délibérations)* — решения, принимаемые государственными органами путем проведения анализа и дискуссий по проблемным вопросам.

- *Циркуляры и инструкции (circulaires and instructions)* — акты, разъясняющие порядок применения различных законов, декретов и др. актов, не имеющие нормативный характер.

Кроме того, существуют отдельно такие акты как *доклады, отчеты* премьер-министру либо президенту Франции (*tudes d'impact and rapports*) и различные *уведомления (avis)*.

Литература

1. À propos de l'ordre juridique français // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/Aide/A-propos-de-l-ordre-juridique-francais>
2. Article 39 de la Constitution // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Etudes-d-impact/Etudes-d-impact-des-lois/Textes-de-reference>
3. Charte de l'environnement de 2004 // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Charte-de-l-environnement-de-2004>
4. Journal officiel de l'Union européenne // URL: <http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html?locale=fr>
5. La Constitution du 4 octobre 1958 // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>
6. Le déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>
7. Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Preambule-de-la-Constitution-du-27-octobre-1946>
8. Les études d'impact // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Etudes-d-impact>
9. Loi organique no 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Etudes-d-impact/Etudes-d-impact-des-lois/Textes-de-reference>
10. Lois de financement de la sécurité sociale (article 12 de la loi organique no 2009-403, modifiant l'article LO 111-4 du Code de la sécurité sociale) // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Etudes-d-impact/Etudes-d-impact-des-lois/Textes-de-reference>
11. Lois de finances (article 12 de la loi organique no 2009-403, modifiant l'article 51 de la loi organique no 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances)



// URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Etudes-d-impact/Etudes-d-impact-des-lois/Textes-de-reference>

12. Lois organiques et ordinaires (articles 8 et 11 de la loi organique no 2009-403 modifiée); voir aussi la circulaire du Premier ministre du 15 avril 2009 // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Etudes-d-impact/Etudes-d-impact-des-lois/Textes-de-reference>

13. Конституция Французской Республики от 04.10.1958 (Конституция Франции) // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. 8-е изд., исправл. и доп. М.: Инфотропик Медиа, 2012. С. 81—116.

Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789

⁷ Charte de l'environnement de 2004 // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Charte-de-l-environnement-de-2004>

⁸ Правовая основа «анализа эффективности» прописана в следующих актах: Article 39 de la Constitution; Loi organique no 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution; Lois organiques et ordinaires (articles 8 et 11 de la loi organique no 2009-403 modifiée); voir aussi la circulaire du Premier ministre du 15 avril 2009; Lois de finances (article 12 de la loi organique no 2009-403, modifiant l'article 51 de la loi organique no 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances); Lois de financement de la sécurité sociale (article 12 de la loi organique no 2009-403, modifiant l'article LO 111-4 du Code de la sécurité sociale). Circulaire du Premier ministre du 23 août 2012 relative à la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes; Circulaire du Premier ministre du 12 octobre 2015 relative à l'évaluation préalable des normes et à la qualité du droit. Circulaire du Premier ministre du 2 mai 2016 relative à l'évaluation de l'impact sur la jeunesse des projets de lois et de textes réglementaires // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Etudes-d-impact/Etudes-d-impact-des-lois/Textes-de-reference>

⁹ Les études d'impact // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Etudes-d-impact>

¹⁰ Конституция Французской Республики от 04.10.1958 (Конституция Франции) // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. 8-е изд., исправл. и доп. М.: Инфотропик Медиа, 2012. С. 81—116.

¹¹ Конституция Французской Республики от 04.10.1958 (Конституция Франции) // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. 8-е изд., исправл. и доп. М.: Инфотропик Медиа, 2012. С. 81—116.

¹ À propos de l'ordre juridique français // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/Aide/A-propos-de-l-ordre-juridique-francais>

² Journal officiel de l'Union européenne // URL: <http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html?locale=fr>

³ À propos de l'ordre juridique français // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/Aide/A-propos-de-l-ordre-juridique-francais>

⁴ URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>

⁵ URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Preambule-de-la-Constitution-du-27-octobre-1946>

⁶ URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/>



Юридическая ответственность в публично-правовых отношениях: сб. науч. публикаций / под ред. В.О. Бежанова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2016. 199 с.

Внимание читателей предлагается сборник научных работ профессорско-преподавательского состава, аспирантов, магистрантов и студентов по материалам круглого стола кафедры публичного права юридического факультета Института экономики, управления и права Российского государственного гуманитарного университета.

Основное внимание уделено проблемам: правового статуса ликвидированной партии; сравнительной характеристики понятий «конституционная ответственность», «публично-правовая ответственность», «политическая ответственность»; коллективной ответственности в избирательном праве, ответственности наблюдателей на выборах, в том числе

международных; ответственности государственных органов при осуществлении государственного контроля (надзора) за вред, причиненный субъектам предпринимательской деятельности; защиты работников аппаратов политических партий.

Для студентов, преподавателей магистрантов, аспирантов, преподавателей образовательных учреждений, интересующихся вопросами юридической ответственности в публично-правовых отношениях.



УДК 342

ББК 67

ИНСТИТУТ ОТЗЫВА ПУБЛИЧНЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ВЛАДИМИР ИВАНОВИЧ ЧЕРВОНЮК,*профессор кафедры конституционного и муниципального права**Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор**E-mail: v.chervonyuk@yandex.ru**Научная специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право**Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН*

Аннотация. Доказывается преимущество нового подхода к определению оснований отзыва публичных должностных лиц местного самоуправления. Таковым предлагается считать: во-первых, утрату выборным публичным должностным лицом доверия перед избирателями (населением); во-вторых, любое из предусмотренных законом оснований удаления в отставку главы муниципального образования, применяемое в тех случаях, когда представительный орган местного самоуправления по каким-либо причинам не применяет указанные в законе санкции. Вторая группа оснований является субсидарной по отношению к утрате доверия, которое хотя и не является единственным основанием отзыва, тем не менее выступает в качестве приоритетного. Утрата доверия возможна вследствие не только противоправных действий (решений) публичного должностного лица, но и при иных формах его неправового поведения, приобретших публично значимый характер и, в силу этого, порождающих неблагоприятные социально-правовые последствия. Применение данного основания не обременено преюдицией — судебным подтверждением факта неправового поведения, оно может быть зафиксировано как судебным решением, так и в иной юридической форме, в том числе посредством различных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Нормативное содержание (фактический состав) утраты доверия определяется с учетом трех критериев: а) *специально-юридического*, б) *социально-экономического* и в) *этико-психологического, или репутационного*, каждому из которых соответствуют группы действий соответственно специально-юридического, социально-экономического и профессионально-этического (репутационного) характера.

Ключевые слова: Хартия местного самоуправления, отзыв выборных публичных должностных лиц, основания отзыва, утрата доверия, юридические условия квалификации утраты доверия

Abstract. The article proves the advantage of the new approach to the determination of grounds for recall of public officials of local government. It's supposed to be: firstly, the loss of the elected public official confidence of the constituency (population), and secondly, any of the statutory grounds for the head of the municipality dismissal, which are used in cases when the representative body of local self-government doesn't impose the sanctions, mentioned in the law, for any reason. The second group of reasons is a subsidiary one to the confidence loss, which is not the only ground for recall; nevertheless it's a priority one. A loss of confidence is possible not only as a result of illegal acts (decisions) of a public official, but also in other forms of unlawful behavior, acquired a significant public character and, therefore, produced adverse effects. The use of this ground is not burdened with prejudice — judicial confirmation of the fact of unlawful behavior, it can be fixed as the court decision, and as another legal form, including different forms of direct participation of the population in the local government actions. The normative content (the actual structure) of the confidence loss is determined by taking into account three criteria: a specially-legal, socio-economic, ethical and psychological or reputation, each of which correspond to the special action group, respectively, of the legal, socio-economic and professional ethics (reputation) character.

Keywords: European Charter of Local Self-Government, recall of elected public officials, grounds for recall, loss of confidence, legal conditions of qualification of confidence loss.



Фундаментальные правовые положения, касающиеся учреждения института отзыва публичных должностных лиц¹, определены Хартией местного самоуправления (п. 3 ст. 7), Конституцией РФ (ст. 3, 32, 132), правовыми позициями Конституционного Суда РФ, положениями Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 24, п. 9 ч. 6 ст. 36). В сравнении с ранее действовавшим Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ, который определял отзыв в качестве необязательной меры ответственности Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ придал отзыву выборных должностных лиц местного самоуправления юридически обязательную форму: подчеркнуто императивный характер отзыва Закон определяет уже самим названием статьи 24 «Голосование по отзыву...» (справедливости ради, заметим, что данная норма сформулирована уже в 2002 году под влиянием постановления Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 года № 7-П). Безусловно, заслуживает внимания и конструкция самого института, представленная в упомянутой статье Закона: а) императивно определен порядок инициирования отзыва (ч. 1 ст. 24); б) обязывающая норма (правда, используемый оператор модальности в ней «вправе принимать...» не соответствует характеру позитивного обязывания как способа правового регулирования) содержит установление относительно конкретизации института отзыва в законах субъектов Федерации; бланкетная норма определяет основания отзыва (ч. 2 ст. 24), а равно случаи неприменения отзыва (ч. 2.1 ст. 24); в) императивно определен порядок обнародования итогов голосования (ч. 7 ст. 24)².

Таким образом, новации анализируемого Закона действительно существенно, по сравнению с ранее действовавшим порядком правового регулирования, усилили формально-юридический контекст института отзыва. Однако если оценивать данный институт с точки зрения социологии конституционного права — его применимость в реальной конституционной практике, — то юридические установления не выглядят столь убедительно. Отдавая должное федеральному законодателю в конструировании института отзыва, следует обратить внимание на обстоятельство принципиальной важности: в реаль-

ной практике, как показывает анализ проблемы, отзыв или не находит применения, или применяется эпизодически.

Даже самый общий взгляд на проблему конституционной ответственности глав муниципальных образований указывает на то, что предпочтение отдается усовершенствованному механизму от решения главы муниципального образования от должности и введенному Федеральным законом от 07.05.2009 № 90-ФЗ механизму удаления в отставку. Однако такой подход не соответствует природе местного самоуправления, базовым положениям Хартии местного самоуправления (п. 2 ст. 3), а равно Конституции РФ, сформулированным в статьях 3, 12, 32, 130, 132). В частности, согласно части 1 статьи 130 Основного закона страны «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения...», а в соответствии с частью 2 этой же статьи 130 местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления...». Уточним: «другие формы прямого волеизъявления» конкретизированы в главе 5 «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления» (ст. 22—33) Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. В этой же связи принципиально важно положение статьи 133 Конституции РФ (закрепляющей перечень основных конституционных гарантий местного самоуправления) о том, что «местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется... запретом на ограничение прав местного самоуправления...».

Следовательно, приведенные конституционные императивы во взаимосвязи с положениями частей 2 и 3 Конституции РФ, равно как и тем обстоятельством, что в числе иных мер ответственности выборных публичных должностных лиц отзыв поставлен Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ на первое место указывают на то, что отзыв выборного публичного должностного лица является важным конституционно-правовым механизмом, обеспечивающим защиту публичных интересов; посредством отзыва граждане в период между выборами могут властно воздействовать на избранных ими представителей в случае существенного



нарушения последними публичных интересов³. Органы местного самоуправления и представленные в их составе публичные должностные лица решают вопросы, обеспечивающие удовлетворение жизненно важных повседневных потребностей человека. От эффективности их работы непосредственно зависит степень комфортности среды обитания человека. Это ставит каждого жителя в очевидную зависимость от деятельности органов местного самоуправления (Е.С. Шугрина). Поэтому именно на этом уровне власти крайне важна реализация идей и принципов прямой демократии. Непосредственная реализация народом своей власти органически присуща местному самоуправлению, без прямого народовластия оно не может существовать. Право отзыва депутата избирателями является одним из средств контроля избирателей за осуществлением публичным должностным лицом своих полномочий, закрепленных законодательством.

Отмеченное, а также то обстоятельство, что право отзыва не может быть использовано для ограничения самостоятельности и инициативы, создания препятствий его законной деятельности, оно используется в случаях, когда невозможны либо исчерпаны иные средства обеспечения деятельности публичного должностного лица, соответствующей закону, вынуждают оценивать качество юридической конструкции голосования по отзыву публичного должностного лица, содержащейся в статье 24 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. В соответствии с этим, как представляется, следует оценивать качество самой этой конструкции⁴.

Как отмечалось, отдельные признаки понятия отзыва федеральный законодатель структурно «встроил» в часть 1 ст. 24: «Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом»⁵. Очевидно, что определенность данной нормы а вместе с этим и конституционный смысл отзыва существенно усилился бы в случае, если

анализируемая норма приобрела характер дефинитивного установления⁶.

В этой связи представляется предпочтительным законодательно, в тексте части 1 статьи 24 закрепить следующее определение: *отзыв выборных публичных должностных лиц представляет собой принудительное досрочное прекращение их мандата путем непосредственного волеизъявления (решения) той части избирателей, которая правомочна наделить данным мандатом*⁷.

Преимущества такого подхода очевидны. Они указывают: а) на квалификацию отзыва в качестве меры конституционной ответственности; б) на зависимость прекращения полномочий выборного публичного должностного лица от воли местного сообщества (части избирателей); в) устраняют неопределенность закона в части определения количества избирателей, необходимого для признания юридической силы принятого на голосовании решения об отзыве.

Несомненно, положительным является закрепление в части 2 анализируемой статьи оснований отзыва. Согласно абз. 1 части 2 ст. 24 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования».

Достоинства приведенного установления: (1) устраняется дискреция региональных органов государственной власти в вопросе установления обстоятельств, наступление которых влечет прекращение полномочий публичного должностного лица; (2) хотя и с технико-юридическими погрешностями, федеральный законодатель все же закрепляет обязывающую муниципальные власти норму относительно закрепления в нормативном тексте устава обстоятельств, исключительно с которыми может быть связано досрочное прекращение полномочий публичного должностного лица.

В то же время обнаруживается и главное упущение конструкции всего института отзыва, текстуально содержащееся в абз. 2 части 1 ст. 24: по замыслу законодателя основания отзыва могут быть связаны с двумя юридическими свойствами: во-первых, действия публичного должностного лица должны иметь



противоправный характер и, во-вторых, нужна преюдиция — судебное удостоверение таких противоправных действий. Таким образом, содержащаяся в данной же норме оговорка о том, что основанием рассматриваются только такие противоправные действия (решения), которые подтверждены судебным решением, вступившим в законную силу, как представляются в значительной мере нивелируют ценность данного вида конституционной ответственности. Как известно, особенность конституционной ответственности в том, что в отличие от т.н. криминальных форм юридической ответственности ее объективная сторона далеко не всегда сопряжена с правонарушением; для нее специфична не презумпция невиновности, а, напротив, презумпция вины и др.⁸. Отсюда вопрос о том, насколько анализируемая законодательная конструкция согласуется с конституционными реалиями остается открытым.

Принципиально важно и другое. Во-первых, если следовать буквальному смыслу нормы абз. 2 части 1 ст. 24, то может возникнуть парадоксальная ситуация: за любое привлечение к административной ответственности, к примеру, главы муниципального образования к ответственности, в случае если он замещает должность главы местной администрации, он может быть отозван избирателями. И, напротив, систематические действия, противоречащие интересам, имеющим местное значение, не являются основанием для отзыва. Значит, если выборное должностное лицо совершает неэффективные действия, скажем, по управлению муниципальным имуществом, принимает решения, которые явно противоречат интересам местного сообщества, при этом имеет место грубое или систематическое нарушение прав и свобод граждан, документально удостоверенное, то это еще не будет выступать юридическим фактом, с которыми закон связывает возбуждение процедуры отзыва.

Во-вторых, законодатель не учитывает того доктринального положения, что конституционная ответственность может наступать не только за противоправные деяния, решения, но и такие, которые не образуют состава правонарушения. Следовательно, в данном случае имеет место криминализация конституционной ответственности, а вместе с этим и неоправданное сужение нормативного содержания оснований применения механизма отзыва.

В-третьих, в том случае если имеет место подтверждение факта совершения конкретных противоправных решений или действий (бездействия) в судебном порядке, вряд ли целесообразно с материально-финансовой точки зрения применять столь затратную меру конституционно-правовой ответственности к выборному должностному лицу местного самоуправления. Более простым в этом случае оказалось бы, к примеру, удаление главы муниципального образования в отставку и даже его отрешение от должности. Что касается депутатов представительных органов власти, то к ним применение такой меры возможно, поскольку голосование в одномандатном избирательном округе в данном случае больших материальных трат не влечет за собой.

В-четвертых, проведенный контент-анализ показывает, что уставы муниципальных образований либо полностью воспроизводят положения частей 1 и 2 ст. 24 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ⁹ или же применительно к отзыву глав муниципальных образований включают в них положения, содержащиеся в статье 74.1 этого же Закона и являющиеся основаниями для применения иной меры конституционной ответственности — удаления в отставку¹⁰. Значит данный институт не просто конкурирует с институтом отзыва главы муниципального образования, но и законодательно наделен существенными преимуществами. Симптоматично поэтому, что в современных условиях отмечаются эпизодические случаи отзыва выборных публичных должностных лиц, что не отвечает природе форм непосредственного участия населения в управлении делами общества на низовом уровне власти и не согласуется с природой действительного народовластия. Соответственно появление в законодательстве новых видов конституционной ответственности — отрешения от должности, удаления в отставку — не может заменить данного механизма воздействия граждан на властные структуры муниципального уровня.

Представляется, что и законодателю, и правоприменительной практике должны быть предложены методологически новые (инновационные) ориентиры относительно оснований отзыва публичных должностных лиц местного самоуправления, не пересекающиеся с уже имеющимися формами конституционной ответственности, и в наибольшей



степени соответствующие положения Хартии местного самоуправления и конституционным императивам организации местного самоуправления относительно сбалансированного решения комплекса взаимосвязанных задач: защиты таких конституционно-правовых ценностей, как стабильность и непрерывность функционирования публичной власти, осуществляемой в том числе выборными органами и выборными должностными лицами местного самоуправления; обеспечения эффективного управления территориями и обеспечения в их границах конституционных порядков; максимально возможное удовлетворение интересов населения муниципальных образований и др.

В этой связи, думается, что используемый в законодательной практике подход к определению оснований таких видов конституционной ответственности глав муниципальных образований и местных администраций, как отрешение от должности и удаление в отставку, не целесообразно механически заимствовать при конструировании оснований отзыва выборных публичных должностных лиц местного самоуправления. Представляется, что в отличие от указанных видов ответственности правовым основанием отзыва следует признать: во-первых, утрату выборным публичным должностным лицом доверия перед избирателями (населением); во-вторых, любое из предусмотренных ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ (в ред. Федерального закона от 07.05.2009 № 90-ФЗ)¹¹ оснований удаления в отставку, применяемое для отзыва в тех случаях, когда представительный орган местного самоуправления по каким-либо мотивам не применяет указанные в ст. 74.1 санкции. Таким образом, вторая группа оснований является своего рода субсидарной по отношению к утрате доверия, которое хотя и не является единственным основанием отзыва, тем не менее выступает в качестве приоритетного основания.

Распространенный в специальной литературе подход, согласно которому «термин «доверие» носит неправовой характер»; формула «утрата доверия» носит общий характер и не конкретизирует причины данной утраты», отсюда «названные причины определяет само население в ходе голосования по отзыву» не представляется убедительным¹². Задача теоретической юриспруденции как раз и заключается в том, чтобы формулу «утрата доверия»

перевести на язык права, т.е. придать ей юридическую форму.

Изучение проблемы позволяет сформулировать следующий вывод: главная особенность утраты доверия как основания отзыва заключается в том, что: (1) утрата доверия возможна вследствие не только противоправных действий (решений) публичного должностного лица, но и при иных формах неправового поведения; утрата доверия, таким образом, предполагает неправовое поведение публичного должностного лица, приобретшего публично значимый характер и, в силу этого, порождающего неблагоприятные правовые последствия (2) применение данного основания не обременено преюдицией — судебным подтверждением факта неправомерного поведения; неправовое поведение публичного должностного лица может быть зафиксировано как судебным решением, так и в иной юридической форме.

Представляется, что под утратой доверия как основанием отзыва следует понимать общую неудовлетворенность избирателей деятельностью выборного публичного должностного лица, обусловленную такими причинами, как неэффективное использование властных ресурсов для достижения целей управления, т.е. неиспользование вытекающих из должностного статуса прав и неисполнение служебных обязанностей, или систематическое уклонение от осуществления своих обязанностей, предусмотренное уставом муниципального образования, уклонение от отчетов перед избирателями, рассмотрения их обращений. Это также отрицательная оценка результатов деятельности главы муниципального образования хотя бы двумя фракциями (депутатскими объединениями) в представительном органе местного самоуправления, сформулированная по результатам ежегодного отчета главы муниципального образования.

Как представляется, для определения нормативного содержания (фактического состава) утраты доверия применимы три следующих критерия: во-первых, *специально-юридический*, связанный с юридической оценкой действий (решений) выборного публичного должностного лица и наступившими в результате последствиями, затрагивающих права и интересы как отдельных граждан, так и местного сообщества (или избирателей в границах опреде-



ленного округа); во-вторых, *социально-экономический*, обусловленный степенью рациональности, или эффективности поведения публичного должностного лица, его профессиональной способностью (компетенционной культурой) распоряжения организационно-материальными ресурсами в интересах местного сообщества и территории; для депутата — это характер использования им правовых рычагов в целях социально-экономического развития территории и реализации социальных, экономических и культурных прав избирателей; в-третьих, *этико-психологический, или репутационный*, обусловленный нравственно-психологической составляющей поведения публичного должностного лица. В этом смысле совершение действий, порочащих звание публичного должностного лица (корпоративного кодекса чести) также является основанием для отзыва.

Каждому из этих критериев соответствуют группы действий соответственно специально-юридического, социально-экономического и профессионально-этического (репутационного) характера. Все такого рода деяния (действия, бездействие, решения) имеют публично значимый характер, могут приобретать ту или иную юридическую форму и вследствие этого квалифицируются в качестве основания для досрочного прекращения полномочий публичного должностного лица путем его отзыва.

Юридически значимый, публично-правовой характер подобные действия приобретают в силу должностного положения носителя этих действий. Признание их достаточными для квалификации в качестве оснований отзыва предполагает привлечение различных, предусмотренных Конституцией РФ и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, конституционно-правовых форм. Следовательно, наряду с основанием отзыва необходимо различать его юридические условия, соблюдение которых гарантирует конституционность отзыва.

Юридические условия применения отзыва многообразны, охватываются нормативным содержанием главы 5 Федерального закона № 131-ФЗ и предполагают ряд закрепленных в ней конституционно-правовых форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Значит, приобретшее публично значимый характер неправовое поведение главы муниципального образования или

депутата представительного органа муниципального образования должно получить публичную оценку населения муниципального образования (избирательного округа) посредством: а) предварительного обсуждения данного вопроса на собрании граждан или на конференции граждан (собрании делегатов) и принятия на них специального обращения (ст. 29, 30); б) путем проведения опроса среди населения муниципального образования (избирателей округа) и обнародования его результатов (ст. 31); в) посредством других форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении: обсуждение проблемы в СМИ; непосредственное обращение граждан и их объединений в суды о возбуждении административного производства в отношении решений действий (бездействий) органов местного самоуправления и их публичных должностных в соответствии с частями 1 и 2 ст. 218 Кодекса административного судопроизводства РФ либо инициирования обращений в суды по этому же поводу органов государственной власти, Уполномоченных по правам человека в РФ и в субъекте Федерации, иных органов, организаций и лиц, а также прокурора) с административными исковыми заявлениями (часть 4 ст. 218 КАС РФ). Эти предварительные решения должны иметь преюдициальное значение, точно так же как и судебные решения. Приоритет одному из этих условий должен определять инициатор отзыва на основе прямого указания на то в муниципальном правовом акте. С этим обстоятельством должна быть связана возможность возбуждения вопроса относительно отзыва выборного должностного лица местного самоуправления.

На действенность института отзыва, кроме собственно юридических характеристик, т.е. его качества, оказывают существенное влияние и факторы метаюридического свойства. Среди них наиболее значимое, если не сказать решающее, влияние оказывает тип (вид) избирательной системы, применяемой при проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления. Так, согласно части 2.1. ст. 24 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (часть 2.1 введена Федеральным законом от 20.03.2011 № 38-ФЗ) в случае, если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муни-



ципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется¹³.

Не представляется убедительной в этой связи и позиция Конституционного Суда РФ, представленная в Определении от 1 июня 2010 года № 830-О-О. Рассматривая вопрос о возможности применения на выборах в представительные органы муниципального образования первого созыва вновь образованных муниципальных образований вместо мажоритарной избирательной системы полностью пропорциональной избирательной системы Конституционный Суд РФ в упомянутом Определении от 1 июня 2010 года № 830-О-О не признал такое регулирование нарушением конституционных прав граждан избирать и быть избранными в представительные органы местного самоуправления¹⁴.

Несмотря на внесенные в статью 23 Федерального закона № 131-ФЗ в марте 2011 года поправки, согласно которым не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов распределяются в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально, проблему нельзя считать полностью решенной¹⁵. Если учесть императивное положение Хартии местного самоуправления о том, что «осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам» (части 3 статьи 4), то обстоятельство, что политические партии не могут учреждаться на местном уровне, то можно с достаточной долей вероятности предположить, что применяемая на муниципальном уровне пропорциональная система представительства не способствует формированию органов «наиболее близких к гражданам»; равно как и то, что отсутствие возможности местного сообщества при необходимости использовать механизм отзыва к отдельным депутатам ослабляет контроль институтов гражданского общества над публичной властью и выборными публичными должностными лицами.

¹ Действующее конституционное законодательство, равно как и законодательство о местном самоуправлении, не использует объединяющего всех надельных властными полномочиями субъектов права в данной сфере термина «публичные должностные лица местного самоуправления», предпочитая этому посредством применения т.н. казуального способа конструирования норм права (в отличие от абстрактного) перечисление всех занятых в сфере местного самоуправления такого рода субъектов. В частности, ст. 71 Федерального закона № 131-ФЗ (в ред. Федерального закона от 27.12.2009 № 365-ФЗ) обозначается, как «ответственность органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением». Мы же будем исходить в данной публикации из обоснованного в конституционно-правовой доктрине термина «публичные должностные лица» (см. об этом: Червонюк В. И. Публичные власти и публичные должностные лица как субъект ответственности в современных конституционных системах // Вестник Московского университета МВД России Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 10. С. 41—51).

² См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ *Алехичева А.В.* Правовое регулирование института отзыва депутата, должностного лица // Журнал российского права. 2006. № 8. С. 144; *Сизых Ю.А.* Отдельные аспекты целесообразности использования оценочных понятий в процедуре отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6.

⁴ Характер и объем публикации не позволяет нам обратиться к анализу фундаментальных общетеоретических концептов «юридическая конструкция» и «качество закона», использование основных концептуальных характеристик этих феноменов будет заимствовано из работ: *Червонюк В.И.*: Структура права: закономерности формирования и развития (в девяти выпусках). Выпуск девятый. Юридические конструкции как компонент структуры права и способ правового мышления (в трех частях). Часть третья. Юридические конструкции как структурообразующий компонент права и способ законодательства // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 7. С. 106—111; *Он же*: Качество закона: современная концепция и проблемы демократизации // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 488—503.

⁵ Цитируемая часть ст. 24 Закона с технико-юридической точки зрения изложена не корректно. Последние одиннадцать слов в предложении законодательного текста оказываются излишними, по своему смыслу относятся не к голосованию по отзыву, а к голосованию населения по вопросам изменения и преобразования границ муниципального образования; соответственно эта часть законодательного текста структурно и текстуально полностью охватывается содержанием части 5 статьи 24, т.е. воспроизводится данным установлением.

⁶ На недопустимость неопределенных оснований отзыва всенародно избранных лиц указывает позиция Конституционного Суда РФ, выраженная в Постановлении Конституционного Суда от 02.04.02 № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе», пунктом 2 которого признаются не соответствующими Конституции РФ положения указанных законов, поскольку они допускают применение отзыва вне связи с конкретными решениями или действиями (бездействием), которые могут быть подтверждены или опровергнуты в судебном порядке (см.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 8).

⁷ Такое понимание фундаментального понятия согласуется с ранее уже предложенным подходом (см.: *Виноградов В.А.* Понятие и особенности конституционно-правовой ответственности: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2003. С. 96).



⁸ См.: Червонык В.И. Современная концепция конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 8—13.

⁹ См., напр.: Устав городского округа Домодедово Московской области (в ред. решений Совета депутатов городского округа Домодедово МО от 05.10.2006 № 331/63, от 20.04.2007 № 1-4/12, от 14.12.2007 № 1-4/69, от 28.08.2009 № 1-4/212, от 16.07.2010 № 1-4/303, от 04.02.2011 № 1-4/358, от 20.10.2011 № 1-4/402, от 08.11.2012 № 1-4/490, от 22.08.2013 № 1-4/532, от 25.07.2014 № 1-4/603, от 27.04.2015 № 1-4/652).

¹⁰ См., напр.: Устав муниципального образования «Городское поселение им. Воровского Ногинского муниципального района Московской области» (в ред. решений Совета депутатов городского поселения им. Воровского Ногинского муницип-

пального района МО от 23.04.2009 № 32/2009-рс, от 30.12.2009 № 82/2009-рс, от 03.06.2010 № 46/2010-рс, от 01.11.2010 № 79/2010-рс, от 11.08.2014 № 53/2014-рс, от 23.04.2015 № 10/2015-рс).

¹¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 19. Ст. 2280.

¹² Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право: Учебник. 2-е изд., перераб и доп. М.: Юристъ, 2007. С. 321.

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 17. Ст. 2310.

¹⁴ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2010. № 3.

¹⁵ Считается позитивным то обстоятельство, что согласно положениям частей 6—8 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ представительные органы с числом депутатов менее 20 человек действуют в основном в городских и сельских поселениях.

УДК 347.1

ББК 67.404

К ВОПРОСУ ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ТРАНСПОРТНОГО СРЕДСТВА КАК ОБЪЕКТА ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

ЛЮДМИЛА НИКОЛАЕВНА МЕНЯЙЛО,

доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина

(Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина), кандидат педагогических наук

E-mail: m.lyudmila.78@mail.ru;

ИРИНА ВИКТОРОВНА ТИЩЕНКО,

старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина

(Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина), кандидат юридических наук

E-mail: tishhenkirina@ya.ru;

ЮЛИЯ АЛЕКСАНДРОВНА ИВАНОВА,

доцент кафедры гражданского и трудового права гражданского процесса

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

E-mail: julia-ivanova-77@yandex.ru

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

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Проводится анализ понятия транспортного средства с точки зрения действующего законодательства. Авторы приводят различные взгляды на данное определение, связывая его с источником повышенной опасности. В статье предпринята попытка дать собственное определение транспортного средства с гражданско-правовой точки зрения, а также выделить его признаки как источника повышенной опасности.

Ключевые слова: транспортное средство, источник повышенной опасности, объект гражданского права.

Abstract. In this article the analysis of the concept vehicles from the point of view of existing legislation. The authors present different views on this definition, linking it to a source of danger. In article attempt to give their own definition of vehicle from a civil law point of view, as well as to highlight its characteristics as a source of increased danger.

Keywords: the vehicle, a source of increased danger, the object of civil law.

С позиции гражданского законодательства — транспортное средство (автомобиль) всегда относил-ся к движимому имуществу, а с точки зрения деликтного права — к источнику повышенной опасности.



Понятие транспортного средства в контексте настоящей статьи имеет смысл рассматривать только в связи с понятием «источник повышенной опасности».

Тем не менее, вначале необходимо рассмотреть как таковое понятие «транспортное средство». Ни в законодательстве, ни в литературе не имеется его однозначной легальной трактовки.

В значительной части нормативных актов [1, 2], содержащих рассматриваемое понятие, оно определяется достаточно кратко: транспортное средство — устройство, предназначенное для перевозки по дорогам людей, грузов или оборудования, установленного на нем.

В данном определении есть логическое противоречие — получается, что устройства, предназначенные для перевозок не по дорогам (а по воде, воздуху), не относятся к транспортным средствам. Для приведения данного определения в логическое соответствие необходимо либо удалить из дефиниции слова «по дорогам», либо видоизменить само определяемое слово. Это может быть колесное транспортное средство (хотя данное понятие не охватывает гусеничные и иные транспортные средства, которые тоже передвигаются, часто или редко, по дорогам), автотранспортное средство (которое тоже не имеет определения даже в «профильном» законе) или дорожное транспортное средство (понятие «дорожный транспорт» используется в национальном законодательстве и в международном праве).

В законодательстве есть логически правильное (хотя и перегруженное перечислениями предметов перевозки) определение: транспортные средства — устройства, предназначенные для перевозки физических лиц, грузов, багажа, ручной клади, личных вещей, животных или оборудования, установленных на указанных транспортных средствах устройств, в значениях, определенных транспортными кодексами и уставами, и включающие в себя:

а) транспортные средства автомобильного транспорта, используемые для регулярной перевозки пассажиров и багажа;

б) воздушные суда коммерческой гражданской авиации;

в) воздушные суда авиации общего назначения;

г) суда, используемые в целях торгового мореплавания (морские суда);

д) суда, используемые на внутренних водных путях;

е) железнодорожный подвижной состав;

ж) транспортные средства городского наземного электрического транспорта.

Признаки транспортного средства, вытекающие из приведенного определения следующие:

- это устройство, приводимое в движение двигателем (по аналогии с имеющимся нормативным определением: «механическое транспортное средство» — транспортное средство, приводимое в движение двигателем);
- его назначение — перемещение в пространстве лиц и предметов;
- категории перемещаемых объектов — люди, грузы, оборудование, установленное на транспортном средстве;
- виды транспорта: автомобильный, воздушный, морской, речной, железнодорожный, городской наземный электрический.

Это вполне адекватная классификация транспортных средств, охватывающая все их достаточно распространенные виды.

Дальнейшая классификация автотранспортных средств (может осуществляться по различным основаниям. Например, грузовые и легковые автомобили. Либо транспортные средства категорий «М1», «М2», «М3».

Правила дорожного движения, как ни странно, не содержат определения понятия «автомобиль». Но это определение имеется в Конвенции о дорожном движении: термин «автомобиль» означает механическое транспортное средство, используемое обычно для перевозки по дорогам людей или грузов или для буксировки по дорогам транспортных средств, используемых для перевозки людей или грузов. Этот термин охватывает троллейбусы, т.е. нерельсовые транспортные средства, соединенные с электрическим проводом; он не охватывает такие транспортные средства, как сельскохозяйственные тракторы, использование которых для перевозки людей или грузов по дорогам или для буксировки по дорогам транспортных средств, используемых для перевозки людей или грузов, является лишь вспомогательной функцией.

Выделение этих четырех категорий дорожных транспортных средств представляет инте-



рес с точки зрения возможности отнесения каждой из этих категорий к источникам повышенной опасности.

Дело в том, что повышенная опасность некоторыми цивилистами постулируется в качестве неотъемлемого признака транспортного средства. Так, В.С. Ем, рассматривая правоотношения по договору аренды транспортных средств, в двух различных работах [3] формулирует разные признаки транспортных средств, но в обоих случаях он включает признак повышенной опасности. Всего (из двух перечней, с учетом повторяемости) таких признаков четыре. Транспортными средствами, таким образом, являются технические устройства:

- использование которых возможно только при квалифицированном управлении ими и при их надлежащей технической эксплуатации профессионально подготовленным экипажем;
- предназначенные для перевозки грузов, пассажиров, багажа или буксировки объектов и способные к перемещению в пространстве вместе с ними;
- обладающие свойствами источника повышенной опасности;
- использование которых регламентируется транспортными уставами и иными нормативными актами.

Если исходить из таких характеристик, то велосипед не является транспортным средством, т.к. не обладает свойствами источника повышенной опасности. В правоотношениях из гражданско-правового деликта велосипед признается транспортным средством, но не источником повышенной опасности [4]. Этот вопрос иногда поднимается в судах, но существует устойчивый консенсус относительно того, что «...велосипед не подпадает под определение источника повышенной опасности, критерием которого является повышенная опасность для окружающих вследствие невозможности полного контроля за ней со стороны человека. Велосипед же является транспортным средством, которое приводится в действие мускульной силой человека, в связи с чем использование велосипеда как транспортного средства находится под полным контролем человека, поэтому его использование не может быть расценено как источник повышенной опасности».

Автомобиль и мотоцикл — это транспортные средства, являющиеся источниками повышенной опасности. Здесь тоже имеется устойчивый консенсус — ни в литературе, ни в судебной практике не отмечается попыток оспорить данное утверждение.

Иное дело, когда мы говорим о таких транспортных средствах, как мопед, мотороллер, которые находятся как бы в промежуточном положении между велосипедом и мотоциклом. В таком же «промежуточном положении» находятся транспортные средства данного класса, если рассматривать их отнесение к источникам повышенной опасности.

Есть примеры четкого определения признаков транспортного средства как источника повышенной опасности. Так, по мнению В.М. Сагруняна, источником повышенной опасности является такое транспортное средство, которое приводится в движение двигателем с рабочим объемом более 50 куб. см, или имеет конструктивную скорость более 50 км/ч и прицепы к ним [5].

В связи с распространенностью в последние годы так называемых скутеров (они же — мотороллеры) наибольшее отражение в судебной практике получили дела, связанные с авариями с участием данных транспортных средств. Анализ судебной практики позволяет утверждать, что скутеры безальтернативно относятся судами к источникам повышенной опасности.

Таким образом, в настоящее время не существует единой классификации транспортных средств, в т.ч. дорожных (авто-мото-) транспортных средств. При этом, пока в научной литературе делаются попытки разграничить транспортные средства по критерию отнесения к источникам повышенной опасности, в судебной практике сложилась устойчивая позиция, что к таковым относятся, в сущности, все транспортные средства, имеющие двигатель.

Право собственности на автомобиль никак не связаны с наличием у лица права на управление автомобилем (так называемое право вождения). Гражданин (физическое лицо) может не иметь ни навыков автовождения, ни водительских прав, но вправе иметь в собственности, залоге или на всяком ином праве любое количество автомашин любой стоимости и в любом состоянии. Более того, гражданин может пребывать в состоянии, когда ему в принци-



пе не может быть предоставлено право вождения (несовершеннолетие, недееспособность), однако это не будет препятствием для того, чтобы быть собственником автомобилей. И наоборот — наличие водительского удостоверения не в коем случае не обязывает гражданина приобретать автомобиль, он вполне может использовать свои права для езды на чужом автомобиле. Вообще никакие нарушения водителем правил дорожного движения, в т.ч. и те, которые могут послужить основанием для лишения права вождения (нарушение правил дорожного движения), не могут служить основаниями для изменения, ограничения и тем более — прекращения субъективных прав на автомобиль [6].

Можно (при наличии соответствующих оснований) лишить гражданина права вождения (субъективного административного права) путем изъятия водительского удостоверения. Но запретить ездить на конкретном автомобиле лицу с водительским удостоверением установленной категории, запретить отчуждать данный автомобиль или иным образом им распоряжаться, против воли собственника изъять его, чинить фактические препятствия в пользовании, подвергнуть автомобиль так называемому задержанию или изъятию нельзя ни в коем случае. Как изъятие автомобиля, так и ограничение собственника в пользовании и (или) распоряжении автомобилем будут в данных случаях незаконными. Статья 301 ГК позволяет собственнику истребовать свое имущество из чужого незаконного владения (т.е. виндицировать), а ст. 304 ГК — потребовать устранения нарушений иных правомочий, хотя бы и не связанных с лишением владения.

Исходя из вышеизложенного можно дать следующее определение транспортного средства как объекта гражданского права: транспортное средство — устройство, приводимое в движение двигателем, предназначенное для перевозки по дорогам пассажиров, багажа, грузов или оборудования, установленного на нем, правила пользования которыми регулируются гражданским законодательством, транспортными законодательством и уставами, а также правилами дорожного движения и правилами технической эксплуатации.

Рассматривая транспортное средство как источник повышенной опасности, необходимо установить признаки источника повышенной опасности.

За весь период исследования данного понятия учеными был выработан ограниченный перечень таких признаков:

- наличие потенциально вредоносных свойств;
- неполная подконтрольность его человеку, тяжесть последствий выхода его из-под контроля человека;
- высокая вероятность причинения вреда окружающим;
- сложность управления источниками повышенной опасности, что требует специальной подготовки работников и строгой регламентации самого процесса деятельности путем установления правил техники безопасности;
- необходимость повышенной осмотрительности и бдительности при его эксплуатации;
- возможность случайного, самопроизвольного причинения вреда при его эксплуатации, даже при принятии мер по его предотвращению.

Литература

1. Конвенция о дорожном движении (с изм. от 28.09.2004 г.). Заключена в г. Вене 8.11.1968 г. // Бюллетень международных договоров. № 10. 2007.
2. Федеральный закон от 10.12.1995 г. № 196-ФЗ (в ред. от 14.10.2014 г.) «О безопасности дорожного движения» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.
3. Договор аренды транспортного средства: проблемы теории и практики применения // Основные проблемы частного права: Сборник статей к юбилею доктора юридических наук, профессора Александра Львовича Маковского / Отв. ред. В.В. Витрянский и Е.А. Суханов. М.: Статут, 2010. С. 104—120.
4. Мартынов А.С. Понятие транспортного средства в нормах Гражданского кодекса Российской Федерации // Сибирский юридический вестник. 2005. № 2. С. 33—39.
5. Сагунян В.М. Проблемы возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью транспортным средством как источником повышенной опасности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2006. 182 с.
6. Белов В.А. Автомобиль как объект права собственности гражданина // Законодательство. 1998. № 11, 12.



УДК 346.2

ББК 67.404

СВИДЕТЕЛЬСТВО О ДОПУСКЕ К ОКАЗАНИЮ УСЛУГ ПО ПРОВЕДЕНИЮ LEGAL DUE DILIGENCE, ВЫДАВАЕМОЕ АУДИТОРАМ И АУДИТОРСКИМ ОРГАНИЗАЦИЯМ

ОЛЕСЯ ВЛАДИМИРОВНА НЕЧУХАЕВА,

соискатель кафедры предпринимательского и корпоративного права

Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

E-mail: nechukhaeva.olesya@gmail.com

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

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются ключевые аспекты регулирования процесса допуска к оказанию услуг по проведению legal due diligence, выдаваемого аудиторам и аудиторским организациям. Дается детальный анализ и проводится систематизация требований законодательства, предъявляемых к выдаче свидетельства о допуске к оказанию таких услуг по аналогии с допуском к определенному виду работ в сфере строительства.

Ключевые слова: допуск к оказанию услуг, свидетельство о допуске к оказанию услуг, саморегулируемые организации, лицензирование, аудиторы, аудиторские организации, legal due diligence.

Abstract. This article examines the key aspects of competency certificate to certain kind of services (specifically legal due diligence to auditors and audit organizations). It also provides a detailed analysis and systematizes the legislation requirements required to a competency certificate issue to such kind of services by analogy with competency certificate to certain kind of works in construction sector.

Keywords: competency certificate to certain kind of services, competency certificate to legal due diligence, self-regulated organization, licensing, auditor, auditors organization, legal due diligence.

Программа проведения квалификационных экзаменов на получение квалификационного аттестата аудитора [7] (далее — «Программа») содержит в себе область знаний «Право», усвоение которой необходимо претендентам для успешной сдачи квалификационного экзамена на получение квалифицированного аттестата аудитора [6].

Однако Программа включает лишь общие вопросы для подтверждения требований о наличии теоретических юридических знаний. После получения квалификационного аттестата не каждый аудитор будет осуществлять юридическую помощь в областях, связанных с аудиторской деятельностью, так как она не является аудиторской услугой, а относится к прочим связанным с аудиторской деятельностью услугам.

К сожалению, на практике такому аудитору может не хватить теоретических знаний для проведения legal due diligence (комплексной юридической проверки).

В таком случае представляется более подходящим привлечение аудиторскими организациями дипломированных юристов, однако в случае индивидуальных аудиторов наличие юридического образования либо твердых правовых знаний все-таки будет обязательным для их самостоятельного проведения legal due diligence.

Для надлежащего и достоверного выполнения аудиторскими организациями и индивидуальными аудиторами услуги по проведению legal due diligence необходимо осуществление внешнего контроля.



На практике с целью улучшения качества проведения *legal due diligence* можно предусмотреть разработку саморегулируемыми организациями аудиторов стандарта, регулирующего такой механизм, как получение индивидуальными аудиторами и аудиторскими организациями специального свидетельства о допуске к оказанию услуг по проведению *legal due diligence*, выдаваемого саморегулируемыми организациями аудиторов, по аналогии со свидетельством о допуске к определенному виду работ.

Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в гл. 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» были внесены поправки, которые предусмотрели включение новой нормы [2, п. 1 ст. 49] о возможности юридического лица заниматься отдельными видами деятельности лишь на основании лицензии, членства в саморегулируемой организации или выданного саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к определенному виду работ. В то же время Градостроительный кодекс Российской Федерации позволяет и индивидуальным предпринимателям получать такое свидетельство [3, п. 2 ст. 47].

Автором не высказывается мнение о правильности включения в п. 1 ст. 49 Гражданского кодекса Российской Федерации дополнительного указания о получении юридическим лицом свидетельства о допуске к определенному виду работ при том, что одним из условий получения данного свидетельства является приобретение статуса члена саморегулируемой организации.

Напомним, что по состоянию на сегодняшний день виды предпринимательской деятельности, для занятия которыми необходимо получение лицензии, обозначены в ст. 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Также в отдельных федеральных законах закреплены нормы об обязательном членстве в саморегулируемых организациях для осуществления определенных видов предпринимательской и профессиональной деятельности, например, строительной [3], оценочной [4, ст. 4] или аудиторской [5, ст. 3].

Иначе обстоит дело с регулированием процесса выдачи свидетельства о допуске к определенному виду работ. Так, п. 3 ст. 49 Гражданского кодекса Российской Федерации закрепляет, что право юридического лица осуществлять деятельность, для занятия которой необходимо получение свидетельства саморегулируемой организации о допуске к определенному виду работ, возникает с момента выдачи саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к определенному виду работ и прекращается при прекращении выданного саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к определенному виду работ.

В соответствии с пп. 2 п. 3 ст. 61 Гражданского кодекса Российской Федерации осуществление юридическим лицом деятельности при отсутствии обязательного свидетельства о допуске к определенному виду работ, выданного саморегулируемой организацией, является одним из оснований потенциальной ликвидации данного юридического лица по иску государственного органа или органа местного самоуправления, которым право на предъявление требования о ликвидации юридического лица предоставлено законом.

Логично было бы предположить наличие определения данного термина в Федеральном законе от 1 декабря 2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях». Однако указанный закон не только не дает легальное определение, но и не содержит упоминаний о таком свидетельстве о допуске к определенному виду работ.

Упоминание было найдено лишь в Градостроительном кодексе Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ [1, с. 44–45].

По аналогии с правом выдачи свидетельства о допуске к определенным работам саморегулируемых организаций, действующих в сфере строительства, можно предусмотреть механизм выдачи саморегулируемыми организациями аудиторов похожих свидетельств о допуске к оказанию прочих связанных с аудиторской деятельностью услуг, например, услуг по проведению *legal due diligence*, аудиторским организациям и индивидуальным аудиторам.

Данный механизм является практическим, а не теоретическим, поэтому проведение аналогий в отношении выдачи свидетельств о допуске к проведению *legal due diligence* предоставит гарантии



качества оказываемых услуг и повлечет за собой обеспечение дополнительной имущественной ответственности.

В отношении юридических компаний и юристов, занимающихся оказанием услуг по проведению комплексной юридической проверки, такое свидетельство может выдаваться саморегулируемыми организациями соответствующего вида, основанными на добровольном членстве.

Автором уже широко освещались требования законодательства к содержанию и основаниям для получения таких свидетельств о допуске к работам на различных уровнях [1, 45—47].

Проведенный анализ показал, что для всех классификаций требований к свидетельству о допуске к определенному виду работ является общим регулирование качественных и количественных показателей кадрового состава.

По аналогии можно предусмотреть наличие у заявителей — аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов — определенного количества сотрудников с подходящим образованием и опытом работы.

Требования к составу и количеству имущества в отношении аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов можно заменить наличием заключенных договоров страхования ответственности за нарушение договора оказания услуг по проведению legal due diligence и ответственности за причинение вреда имущественным интересам других лиц в результате проведения legal due diligence.

Таким образом, минимальные требования для аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов при получении свидетельства о допуске к оказанию услуг по проведению legal due diligence, выдаваемого саморегулируемыми организациями аудиторов, составят наличие качественных и количественных показателей кадрового состава и наличие действующих договоров страхования ответственности за нарушение договора оказания услуг по проведению legal due diligence и ответственности за причинение вреда имущественным интересам других лиц в результате проведения legal due diligence.

Принимая во внимание тот факт, что членство в саморегулируемой организации является обязательным для индивидуальных аудиторов [5, п. 1 ст. 4] и

аудиторских организаций [5, п. 1 ст. 3], для данных двух категорий можно предусмотреть дополнительное требование об уплате дополнительного взноса в компенсационный фонд за выдачу свидетельства о допуске к оказанию услуг по проведению legal due diligence, так как первоначальный взнос в компенсационный фонд соответствующей саморегулируемой организации аудиторов такие индивидуальные аудиторы и аудиторские организации уже осуществили при вступлении.

Также для свидетельства о допуске к оказанию услуг по проведению legal due diligence можно закрепить следующие основания прекращения действия свидетельства:

- заявление обладателя такого свидетельства;
- наличие аналогичного свидетельства, выданного другой саморегулируемой организацией аудиторов;
- неустранение в установленный срок выявленных нарушений, повлекших приостановление действия свидетельства;
- прекращение членства в саморегулируемой организации аудиторов;
- применение меры дисциплинарного воздействия;
- исключение сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций аудиторов.

Таким образом, можно стандартами саморегулируемых организаций аудиторов предусмотреть выдачу саморегулируемыми организациями аудиторов свидетельств о допуске к оказанию услуг по проведению legal due diligence.

В качестве минимальных требований для получения данного свидетельства следует выделить условия о кадровом составе, наличии действующих договоров страхования ответственности за нарушение договора оказания услуг по проведению legal due diligence и ответственности за причинение вреда имущественным интересам других лиц в результате проведения legal due diligence и уплаты дополнительных взносов в компенсационный фонд саморегулируемой организации аудиторов.

Литература

1. *Нечухаева О.В.* Правовое регулирование выдачи свидетельства о допуске к определенному



виду работ в сфере строительства. // Современная наука. 2016. № 3. С. 44—48.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства. 1994. № 32. Ст. 3301.

3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Российская газета. 2004. № 290.

4. Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. ст. 3813.

5. Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» // Российская газета. 2008. № 267.

6. Приказ Минфина России от 19 марта 2013 г. № 32н «Об утверждении Положения о порядке проведения квалификационного экзамена на получение квалификационного аттестата аудитора и о признании утратившими силу приказов Министерства финансов Российской Федерации» // URL: <http://minfin.ru/ru/performance/audit/certification/Attestation/>

7. Программа проведения квалификационных экзаменов на получение квалификационного аттестата аудитора (в ред. Приказа АНО «ЕАК» от 1 июля 2015 г. № 103), утвержденная Приказом Автономной некоммерческой организации «Единая аттестационная комиссия» // URL: http://www.eak-rus.ru/about_attestation/podgotovka_k_sdache_examenal/programma_ekzamenov_na_poluchenie_attestata_auditora

УДК 347

ББК 67.404

ЗАЩИТА ИНТЕРЕСОВ ПРАВООБЛАДАТЕЛЕЙ ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ НОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ (ЭВМ)

ЛЮБОВЬ ВЛАДИМИРОВНА ЩЕРБАЧЕВА,

*доцент кафедры гражданского и трудового права, гражданского процесса
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент*

E-mail: sherbacheva@rambler.ru;

КАРИНА КАРИМОВНА РАМАЗАНОВА,

*старший преподаватель кафедры гражданского и трудового права,
гражданского процесса Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук*

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

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализ законодательства по защите правообладателей при использовании ЭВМ показывает, что в большинстве стран мира существуют законодательные акты, относящие программное обеспечение и базы данных к объектам авторского права наравне, соответственно, с литературными произведениями и сборниками.

Авторы также отмечают, что программы для ЭВМ используются, главным образом, в сфере управления, производства и бизнеса. Большинство из имеющихся на рынке программных продуктов ориентированы именно на эти области применения.

Ключевые слова: компьютерные программы, авторское право, результат творческой деятельности, правообладатель, аудиовизуальные отображения, правовая охрана.

Abstract. The analysis shows that in most countries there are legislative acts relating to software and database to explain copyright projects on par with literary works and collections.

The authors also note that PV programs for computers are used mainly in the fields of management, production and busine ... most of the programs available on the market oriented products ERS on these areas STI application.

Keywords: tocomputer programs, copyright, the result of creative activity, the rightholder, audiovisual display, legal protection.



Рассматривая Концепцию развития гражданского законодательства Российской Федерации следует отметить, что российское гражданское законодательство должно соответствовать не только современному уровню развития техники, стимулировать разработку и широкое использование новых технологий но одновременно обеспечивать защиту интересов правообладателей. В данной статье проанализированы наиболее значимые проблемы, касающиеся правовой охраны таких объектов авторского права, как программы для ЭВМ (электронно-вычислительных машин). Компьютерные программы — относительно новый объект охраны, поскольку массовое производство персональных компьютеров, разработка и распространение компьютерных программ для них начались лишь в конце XX в. Российское законодательство в сфере регулирования авторского права, несмотря на принятие ч. 4 ГК РФ, на сегодняшний день и нуждается в дальнейшем совершенствовании не свободно от недостатков.

Изучив зарубежное законодательства в сфере регулирования авторского права, необходимо отметить, что в большинстве стран мира существуют законодательные акты, в которых программное обеспечение и базы данных относятся к объектам авторского права наравне, соответственно, с литературными произведениями и сборниками. Компьютерные программы и базы данных, как и другие объекты авторского права, являются результатом творческой деятельности и существуют в объективной форме на соответствующих носителях.

Программа для ЭВМ — это представленная в объективной форме совокупность данных и команд, предназначенных для функционирования ЭВМ и других компьютерных устройств в целях получения определенного результата, включая подготовительные материалы, полученные в ходе разработки программ для ЭВМ, и порождаемые ею аудиовизуальные отображения. Понятия базы данных в ныне действующем авторском и информационном праве не содержится, в связи с чем приходится руководствоваться ее определением, сформулированным в ранее действовавшим законодательстве, где под этим термином понималась объективная форма представления и организации совокупности данных (например: статей, расчетов), систематизированных

таким образом, чтобы эти данные могли быть найдены и обработаны с помощью ЭВМ.

Впервые программа для ЭВМ как объект правовой охраны был зарегистрирован в ноябре 1961 г. в США. В 1971 г. Консультативной группой правительственных экспертов ВОИС на уровне международного права был впервые затронут вопрос о правовой охране программного обеспечения. Работы в этом направлении продолжались в течение нескольких лет — с 1974 по 1977 гг. Также Международной ассоциацией промышленной собственности (АИППИ) в 1978 г. рассматривался вопрос о правовой охране программного обеспечения.

Обсуждение вопросов касающихся правовой охраны компьютерных программ, в бывшем СССР, началось еще в 1970-е годы. На фоне данного обсуждения в 1979 г. было принято постановление Государственного комитета по науке и технике (ГКНТ)¹, согласно которому создавалась единая система Государственного фонда алгоритмов и программ (ГосФАП). Принятое постановление ГКНТ № 41 в феврале 1984 г., которое приравнивало программное обеспечение к объектам новой техники, но не определяло компьютерные программы как объекты авторского права. После распада СССР в 1992 году, был принят Закон РФ «О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных», затем Закон РФ «Об авторском праве и смежных правах» вступивший в законную силу 1993 году, который окончательно утвердил, что программное обеспечение и базы данных являются объектами авторского права. В положениях вышеуказанных законов было отмечено, что программное обеспечение и базы данных охраняются так же, как произведения литературы. В сфере охраны авторских прав на эти объекты интеллектуальной собственности имелись определенные особенности. Основные отличия программ для ЭВМ как объектов авторского права от литературных произведений лежат в экономической плоскости, именно они и определяют особенности их правовой охраны. Объекты традиционного авторского права, по мнению законодателя, призваны удовлетворять эстетические потребности людей (произведения изобразительного искусства, музыкальные, литературные произведения) или содействовать обмену информацией (научные и учебные произведения).



Необходимо отметить, что программы для ЭВМ используются, главным образом, в сфере управления, производства и бизнеса, так как большинство из имеющихся на рынке программных продуктов ориентированы именно на эти области применения. Такая направленность порождает коммерческий характер отношений по их созданию и распространению, что и определяет особенности применения норм авторского права для охраны программ для ЭВМ и баз данных.

Следует упомянуть и другую характерную особенность программ для ЭВМ и баз данных как объектов авторского права является простота их воспроизведения (копирования) при помощи средств вычислительной техники. Так, копию программы стоимостью, скажем, 10 тыс. руб. можно изготовить на любом компьютере в течение нескольких секунд. Необходимо отметить, что по качеству получаемая копия программы для ЭВМ ничем не уступает оригиналу, в отличие, например, от ксерокопии книги или магнитофонной записи музыкального произведения. Более того, последующее дублирование копии происходит также без снижения качества по сравнению с первым экземпляром. Эта особенность побудила законодателя исключить некоторые случаи свободного использования программ для ЭВМ, в частности, свободное изготовление одного экземпляра произведения для использования в личных целях, так как программы для ЭВМ являются, пожалуй, единственным объектом авторского права, самостоятельное изготовление единичного экземпляра которого обходится пользователю дешевле, чем покупка экземпляра, выпущенного массовым тиражом. Не мало важным на наш взгляд является то, что свободное воспроизведение (и копирование) в личных целях многих видов программ для ЭВМ, ориентированных на личное потребление, например, компьютерных игр, может привести к тому, что у производителей программного обеспечения пропадет экономическая заинтересованность в создании новой продукции этого типа.

Представляется, что подобное видение указанных проблем в части правовой охраны программ для ЭВМ и баз данных сохранилось и в ныне действующей ч. 4 ГК РФ с той лишь разницей, что права создателя программы для ЭВМ здесь рассматриваются в качестве разновидности авторского

права, а права изготовителя базы данных — в качестве разновидности смежных прав². При анализе рассматриваемых положений ГК РФ следует подчеркнуть, что они не отражают в полной мере всей специфики охраняемых программ для ЭВМ и баз данных. Авторские (смежные) права распространяются на все виды программ для ЭВМ (в том числе операционные системы и программные комплексы) и базы данных, которые могут быть выражены на любом языке и в любой форме, включая исходный текст и объектный код. Однако, они не распространяются на те идеи, концепции, процессы, которые лежат в основе программ и баз данных или их элементов, а также на языки программирования, идеи и принципы организации интерфейса и алгоритмов, без которых создание этих продуктов просто невысказано. Данный принцип был заложен еще в ст. 3 ранее действовавшего Закона об охране компьютерных программ. В новом законодательстве этот подход сохранился и продекларирован в Гражданском кодексе Российской Федерации³. Порядок государственной регистрации программ для ЭВМ и баз данных, формы свидетельств об официальной регистрации, перечень указываемых в них сведений, а также перечень сведений, публикуемых в официальном бюллетене, устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере интеллектуальной собственности. Сведения, внесенные в Реестр программ для ЭВМ или в Реестр баз данных, считаются достоверными до тех пор, пока не доказано обратное. Ответственность за достоверность указанных сведений несет заявитель. В соответствии с действующими нормами гражданского права автору программного обеспечения или базы данных принадлежат личные и исключительные (имущественные) права⁴.

В ГК РФ к личным правам в автора программы для ЭВМ отнесены:

- право авторства — право признаваться автором программы для ЭВМ;
- право на имя — право определять форму указания имени автора в программном обеспечении: под своим именем, под псевдонимом или анонимно;
- право на неприкосновенность (целостность) — право на защиту самой программы и ее назва-



ния от искажений и посягательств, наносящих ущерб чести и достоинству автора;

- право на обнародование программы для ЭВМ — т.е. право обнародовать или разрешать ее обнародовать путем выпуска в свет (опубликования);
- право на отзыв, заключающееся в возможности отказа от ранее принятого решения об обнародовании программы для ЭВМ (за исключением программ, входящих в сложный объект).

Распространяемое на программы для ЭВМ исключительное (имущественное) право, заключается в осуществлении и (или) разрешении осуществления следующих действий, связанных с использованием указанных объектов любыми, не противоречащими закону способами, к числу которых относятся:

- воспроизведение программы для ЭВМ или базы данных (полное или частичное) в любой форме;
- распространение программы для ЭВМ или базы данных путем продажи или иного отчуждения их оригиналов или экземпляров;
- переработка программы для ЭВМ или базы данных, в том числе перевод программы для ЭВМ или базы данных с одного языка на другой.

Поскольку программы для ЭВМ охраняются как литературные произведения, срок действия исключительных авторских прав на эти объекты исчисляется с момента создания программы или базы данных⁵ и далее в течение всей жизни автора и 70 лет после его смерти, считая с 1 января следующего года. Именно поэтому, никто не вправе извлекать из базы данных материалы и осуществлять их последующее использование без разрешения правообладателя, кроме случаев, предусмотренных действующим ГК. При этом под извлечением материалов законодатель понимает перенос всего содержания базы данных или существенной части составляющих ее материалов на другой информационный носитель с использованием любых технических средств и в любой форме.

Рассмотрев существующую в Российской Федерации правовую систему охраны компьютерных программ, необходимо отметить, что она основывается на мировых практиках и тенденциях в данной области и принята в соответствии с заключенными международными договорами. Но при этом следует выделить правовые проблемы, возникающие в правоприменительной практике:

- во-первых, дискуссии о принятой, устаревшей и корректной терминологии;
- во-вторых, недостаточная проработанность и слаженность отдельных юридических конструкций, равно как и сложности, связанные с адекватным восприятием и применением законодательных норм соответствующими специалистами.

В качестве правовой проблемы можно также отметить некоторую «несвоевременность» реакции законодателя на внесение изменений, обусловленных появлением новых общепризнанных в мире способов использования, а также определенная небрежность при формировании комплекса норм, касающегося различных аспектов правовой охраны программ.

Вышеуказанные проблемы порождают появление в практической сфере схем, не отвечающих замыслу законодателя или не полностью соответствующих законодательным требованиям.

Несмотря на выявленные недостатки, которые оказывают влияние на практику в данной области, могут быть преодолены, соответственно, как путем нормативно-разъяснительной работы, так и путем внесения изменений в законодательство. На наш взгляд целесообразным будет отказаться от устаревшего понятия «Программа для ЭВМ» в пользу понятия «компьютерная программа», как более точно отражающего сущность такого объекта и область его применения. Также, необходимо уточнить понятие адаптация, его цели, а также сферу возможного применения ограничений исключительного права в связи с необходимостью осуществления адаптации программы.

При изучении данной проблемы мы пришли к выводу, что для обеспечения экономического развития в условиях глобализации, законодательство зарубежных стран также важно с точки зрения перспектив развития законодательства отечественного.

¹ Постановление Государственного комитета по науке и технике (ГКНТ) № 581 «О повышении эффективности функционирования и использования ГосФАП».

² Реализация прав государства на интеллектуальную собственность. Монография Щербачева Л.В. М., 2013.

³ Ст. 1259 ГК РФ.

⁴ Гражданско-правовая регламентация интеллектуальной собственности в Российской Федерации Монография Щербачева Л.В. М., 2015.

⁵ Актуальные проблемы патентного права в России Щербачева Л.В. Монография / М., 2012. С. 50—51.



УДК 336
ББК 65.26

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГИЯ ГИВИЕВИЧ КАЛАТОЗИ

E-mail xxx_kala@inbox.ru

Научная специальность 12.00.04 — финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Научный руководитель: заслуженный экономист Российской Федерации,

доктор экономических наук, профессор, А.Е.Суглобов

Рецензент: доктор экономических наук, кандидат юридических наук, кандидат исторических наук,

профессор, лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники Н.Д. Эриашвили

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. На основе анализа юридической литературы и законодательства Российской Федерации высказаны суждения о необходимости совершенствования правового регулирования налогового контроля.

Ключевые слова: Российская Федерация, экономика, право, законодательство, нормативный правовой акт, федеральный закон РФ, Налоговый кодекс РФ (Часть первая), налоговый контроль.

Abstract. In article on the basis of the analysis of legal literature and legislation of the Russian Federation expressed opinions about the necessity of improvement of legal regulation of tax control.

Keywords: Russian Federation, Economics, law, legislation, normative legal act, the Federal law of the Russian Federation, Tax code of the Russian Federation (Part one), tax control.

Налоговый контроль, как экономическая и юридическая категория привлекает внимание ученых и практиков.

Авторы-единомышленники (И.В. Осокина и М.Е. Косов) рассматривают налоговый контроль как «важнейший элемент» налогового процесса¹.

Еще одна группа авторов — единомышленников (Н.Т. Лабынцев, Е.В. Поролло и Е.С. Цепилова) при разработке «методики налогового контроля в современных условиях напряженного исполнения бюджетов всех уровней» высказали следующее обобщающее суждение: «Таким образом, инновационные технологии налогового контроля в посткризисный период в условиях либерализации налогового законодательства развиваются в направлении активизации контроля проблемных категорий налогоплательщиков, что позволяет обеспечить не только своевременное выявление налоговых правонарушений, но и профилактическое воздействие, за счет использования более технологичных методов

контроля, совершенствования условий доступа к информации, систематического мониторинга финансово-хозяйственных операций налогоплательщиков»².

В.В. Мороз при разрешении «проблемы совершенствования внутриведомственного налогового контроля» определил понятие «внутриведомственный налоговый контроль налоговых органов» («это единая система контроля вышестоящими налоговыми органами за деятельностью подведомственных налоговых органов в части соблюдения требований законодательства, нормативных правовых актов (включая внутренние документы ФНС России) при выполнении задач и функций, отнесенных к компетенции ФНС России ...»)³.

По мнению Н.П. Лазаревой совершенствование «организации налогового контроля и повышение его эффективности должно проводиться комплексно, с учетом законодательно-нормативных и организационных аспектов в направлении гармонизации



российской системы администрирования с принципами, принятыми в международной практике»⁴.

Группа авторов — единомышленников из ведомственной образовательной организации сумела определить исчерпывающий перечень «специфических черт» налогового контроля: «государственным властным характером, регламентированностью, независимостью и объективностью, информативностью и непрерывностью»⁵. В данном случае, как представляется предпринята попытка учесть положения теории правоохраны⁶.

Д.В. Тютин определяет налоговый контроль как «вид деятельности налоговых органов, урегулированный НК РФ, целями которого является получение информации об исполнении частными субъектами налоговых правоотношений своих обязанностей, установление оснований для их принудительного исполнения и привлечения к налоговой ответственности»⁷.

Г.С. Айтхожиной предложена «концепция исследования планирования налогового контроля как совокупности экономических, институциональных и организационных отношений, возникающих в процессе налогового администрирования, направленного на управление налоговыми рисками»⁸.

Вероятно, не столь совершенные результаты научных изысканий во многом предопределяют и несовершенство налогового законодательства Российской Федерации⁹.

В первую очередь, обращаемся к нормативному правовому акту, по юридической силе приравняемому к федеральному закону РФ¹⁰. Речь идет о Налоговом кодексе РФ (НК РФ) (Часть первая от 16 июля 1998 г.¹¹, введена в действие с 1 января 1999 г.¹²).

В НК РФ (Часть первая от 16 июля 1998 г.) обнаруживаем главу 14 «Налоговый контроль» (статьи 82-105).

Приводим положения лишь ст. 82 НК РФ: «1. Налоговым контролем признается деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением налогоплательщиками, налоговыми агентами и плательщиками сборов, плательщиками страховых взносов законодательства о налогах и сборах в порядке, установленном настоящим Кодексом. Налоговый контроль проводится должностными лицами налоговых органов в пределах своей компетен-

ции посредством налоговых проверок, получения объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сбора, плательщиков страховых взносов, проверки данных учета и отчетности, осмотра помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли), а также в других формах, предусмотренных настоящим Кодексом. Особенности осуществления налогового контроля при выполнении соглашений о разделе продукции определяются главой 264 настоящего Кодекса. Особенности осуществления налогового контроля в форме налогового мониторинга устанавливаются разделом V2 настоящего Кодекса. 3. Налоговые органы, таможенные органы, органы внутренних дел, следственные органы и органы управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации в порядке, определяемом по соглашению между ними, информируют друг друга об имеющихся у них материалах о нарушениях законодательства о налогах и сборах и налоговых преступлениях, о принятых мерах по их пресечению, о проводимых ими налоговых проверках, а также осуществляют обмен другой необходимой информацией в целях исполнения возложенных на них задач. 4. При осуществлении налогового контроля не допускаются сбор, хранение, использование и распространение информации о налогоплательщике (плательщике сбора, плательщике страховых взносов, налоговом агенте), полученной в нарушение положений Конституции Российской Федерации, настоящего Кодекса, федеральных законов, а также в нарушение требования об обеспечении конфиденциальности информации, составляющей профессиональную тайну иных лиц, в частности адвокатскую тайну, аудиторскую тайну».

Как представляется подобные положения должны закрепляться в главе 1 НК РФ. Иначе говоря, в действующем нормативном правовом акте относительно регулирования налогового контроля не обеспечены правила структурирования нормативного правового акта.

Таким образом, налоговый контроль фактически предполагает соотнесение экономики и права¹³.

Изложенное позволяет нам высказать несколько суждений.

Во-первых, налоговый контроль является и экономической категорией, и правовой категорией.



Во-вторых, налоговый контроль необходимо рассматривать разновидностью правоприменительной деятельности, осуществляемой соответственно несколькими правоприменительными органами (например, налоговыми органами, таможенными органами).

В-третьих, положения главы 14 НК РФ (Часть первая) относительно регулирования налогового контроля необходимо признать несовершенными и, в первую очередь, ввиду нарушения правил составления нормативного правового акта, по юридической силе приравниваемого к федеральному закону РФ.

¹ См.: *Осокина И.В., Косов М.Е.* Налоговый контроль в налоговом процессе: Учебник. М.: Магистр; ИНФРА-М, 2011. С. 4.

² См.: *Лабынцев Н.Т., Поролло Е.В., Цепилова Е.С.* Налоговый учет и налоговый контроль (российский и международный опыты): Монография. Ростов-на-Дону: РГЭУ (РИНХ), 2012. С. 145—149.

³ *Мороз В.В.* Внутриведомственный налоговый контроль: Монография. М.: Финансовый университет, 2013. С. 144.

⁴ *Лазарева Н.П.* Налоговый контроль: Монография. Хабаровск: Изд-во Тихоокеанского государственного университета, 2013. С. 220.

⁵ См.: *Костенников М.В., Куракин А.В., Корзун С.Ю., Украинцева А.И.* Налоговый контроль и его реализация в деятельности федеральных органов исполнительной власти: Монография. Домодедово (Московская область): ВИПК МВД России, 2013. С. 119—123.

⁶ См. об этом, например: *Галузо В.Н.* Теория правоохраны — новое направление в юридической науке? // Закон и право.

2009. № 12. С. 15—16; *он же:* Теория правоохраны в Российской Федерации: pro et contra // Государство и право. 2012. № 11. С. 110—113; *Правоохранительные органы: Учебник для студентов вузов. 10-е изд., перераб. и доп. / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой, О.Д. Жука.* М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016.

⁷ *Тютин Д.В.* Налоговый контроль, ответственность и защита прав налогоплательщиков: Монография. М.: КОНТРАКТ, 2014. С. 6.

⁸ *Айтхожина Г.С.* Государственный налоговый контроль (теория и методология планирования): Монография. М.: Экономика, 2014. С. 217.

⁹ Мы разделяем суждение тех авторов, которые предлагают с 25.12.1991 г. для наименования государства использовать исключительно этот термин (подробнее об этом см.: *Галузо В.Н.* Конституционно-правовой статус России: проблема именования государства // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 5. С. 119—123).

¹⁰ О системе нормативных правовых актов в РФ подробнее см., например: *Галузо В.Н.* О роли нормативного правового акта в системе права Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. 2009. № 4. С. 27-30; *он же:* Возможно ли обеспечение единообразного исполнения законодательства при отсутствии его систематизации? // Государство и право. 2014. № 11. С. 98—102.

¹¹ См.: СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; ...; 2017. № 1 (часть I). Ст. 16.

¹² См.: О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации: ФЗ РФ от 16.07.1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3825.

¹³ Подробнее об этом см., например: *Экономика и право. Теневая экономика: Учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Н.Д. Эриашвили, Г.М. Казиахмедова.* М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005; *Экономика и право. Теневая экономика: Учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Н.Д. Эриашвили, Н.В. Артемьева.* М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007; *Галузо В.Н., Силин В.В.* Категория «таможенный товарооборот»: проблема соотношения экономики и права // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 8. С. 87—88.



Налоговая безопасность: монография для магистров вузов // под ред. О.А. Мироновой. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2017. 463 с. (Серия «Magister»).

Монография подготовлена коллективом ведущих ученых и специалистов в сфере налогообложения с целью формирования новой дисциплины магистратуры и профессионального курса аспирантуры.

Содержит развернутое теоретическое и методологическое обоснование проблем налоговой безопасности государства на всех уровнях управления, хозяйствующих субъектов и личности. Сформулированы новые концептуальные положения и систематизирован методический инструментарий отдельных областей деятельности по обеспечению налоговой безопасности. Предложены оригинальные методические разработки по анализу и оценке налоговой безопасности на региональном уровне и уровне предприятия.

Для магистрантов, аспирантов, преподавателей экономических и налоговых дисциплин вузов, а также специалистов-практиков.



УДК 336
ББК 67.402

«НАЛОГОВЫЕ СХЕМЫ»: ПРАКТИКА ИХ РАСКРЫТИЯ НАЛОГОВЫМИ ОРГАНАМИ

НОДАРИ ДАРЧОЕВИЧ ЭРИАШВИЛИ,

*доктор экономических наук, кандидат юридических наук, кандидат исторических наук,
профессор, лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники*

E-mail: professor60@mail.ru;

АЛЕКСАНДР ИВАНОВИЧ ГРИГОРЬЕВ,

*доцент кафедры публично-правовых дисциплин факультета права и управления ВЮИ ФСИИ России,
кандидат юридических наук*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается практика раскрытия «налоговых схем» налоговыми органами. Проанализированы решения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, а также разъяснения финансовых и налоговых органов.

Ключевые слова: НДС, необоснованная налоговая выгода, налог на прибыль, специальные налоговые режимы.

Abstract. This work is a review of the issues of the presumption of good faith of the taxpayer. The authors analyzed the decisions of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation, the Supreme Court of the Russian Federation, as well as explanations of financial and tax authorities.

Keywords: VAT, unjustified tax benefit, income tax, special tax regimes.

Стремление к налоговой оптимизации — это естественный способ для предпринимательского сообщества уменьшить свои расходы, так как по официальным данным, лишь 7% граждан считают экономическую ситуацию в стране хорошей, 46% считают ситуацию в экономике намного хуже, чем сообщают официальные источники.

В федеральный бюджет уже заложены доходы от повышения акцизов, в том числе на бензин, дизельное топливо, табачные изделия и алкоголь. В Минфине России давно зреет предложение отказаться от льготной ставки по НДС. Все это толкает предпринимательское сообщество использовать налоговую оптимизацию.

В целях оптимизации налогообложения, в том числе уплаты страховых взносов, многие организации используют различные «налоговые схемы», которые в большинстве случаев граничат, либо с мошенническими действиями, либо с получением налогоплательщиком необоснованной налоговой выгоды.

В большинстве случаев, налоговые органы, проводя налоговые проверки, устанавливая факт необоснованной налоговой выгоды, зачастую вскрывают различные «налоговые схемы». В рамках данной статьи рассмотрим малую толику необоснованной налоговой оптимизации.

Схема № 1.

Организация закупает определенные товары с учетом НДС. Затем в отчетный период, товар якобы пропадает по не зависящим причинам (пожар, кража и т.п.). В данном случае, у компании не возникает обязанности восстанавливать ранее принятый к вычету НДС. Согласно правовой позиции постановления Пленума ВАС РФ от 30.05.2014 № 33 судьи пришли к выводу, что при выбытии имущества по причинам, не зависящих от воли налогоплательщика (порча, стихийное бедствие, хищение, пожар) восстанавливать НДС не нужно (п. 10). Кроме этого, ранее в своем решении ВАС РФ от 23.10.2006 № 10652/06 сделал вывод о несоответствии НК РФ абз.13 раздела «В целях применения статьи 171 На-



логового кодекса Российской Федерации» письма ФНС России от 19.2005 №ММ-6-03/886@. Основание: на налогоплательщика не может быть возложена обязанность по восстановлению НДС, если это не предусмотрено налоговым законодательством. Конечно, использование этой схемы не возможно без участия налоговых инспекторов и сотрудников правоохранительных органов, так как в п. 10 постановления № 33 ВАС РФ дает рекомендации судам о необходимости документального подтверждения такого выбытия и достоверности представленных доказательств.

Схема № 2.

Предлагаемая схема связана с необоснованным дроблением бизнеса в целях оптимизации налоговой нагрузки.

Организация находится на общем режиме налогообложения. Условное количество работников — 250 человек. Для перехода на специальные налоговые режимы (УСНО, ЕНВД) количество работников не должно превышать 100 человек. Для этого, компанию дробят, то есть из одной компании делают две и более. В таком случае, вновь созданная фирма освобождается от уплаты НДС и по уплате налога на прибыль. Работников искусственно увольняют и вновь принимают в новую компанию, хотя как работали они на старом месте, так и работают. Вновь созданная организация и «старая» компания ис-

пользуют одни и те же складские и производственные помещения, и один и тот же автотранспорт, учредители фирм взаимозависимые лица.

Данная схема изображена на рис.1.

Некоторые налогоплательщики эту схему видоизменяют. Чтобы за работников не платить страховые взносы, которые с 01.01.2017 г. относятся к налоговым платежам, работников переводят в статус индивидуальных предпринимателей. Таким образом, у них возникает обязанность самостоятельно за себя платить страховые платежи в государственные внебюджетные фонды, либо работодатель фиктивно оформляет аутсорсинг по отношению к своим работникам. Аналогичное дело было рассмотрено постановлением ВАС РФ от 25.02.2009 № 12418/08 по делу №А72-8549/07-12/231.

Вторая схема, связанная с дроблением бизнеса в свое время было рассмотрено ВС РФ (определение ВС от 27.11.2015 № 306-КГ15-7673).

Так, налоговым органом было установлено, что между индивидуальным предпринимателем и обществом был заключен договор, по условиям которого индивидуальный предприниматель (Доверитель) поручает обществу (Поверенный) за вознаграждение от имени и за счет Доверителя совершать действия по оформлению сделки купли-продажи товара, заключаемой Доверителем с покупателем в торговых отделах Доверителя, по адресам, указан-

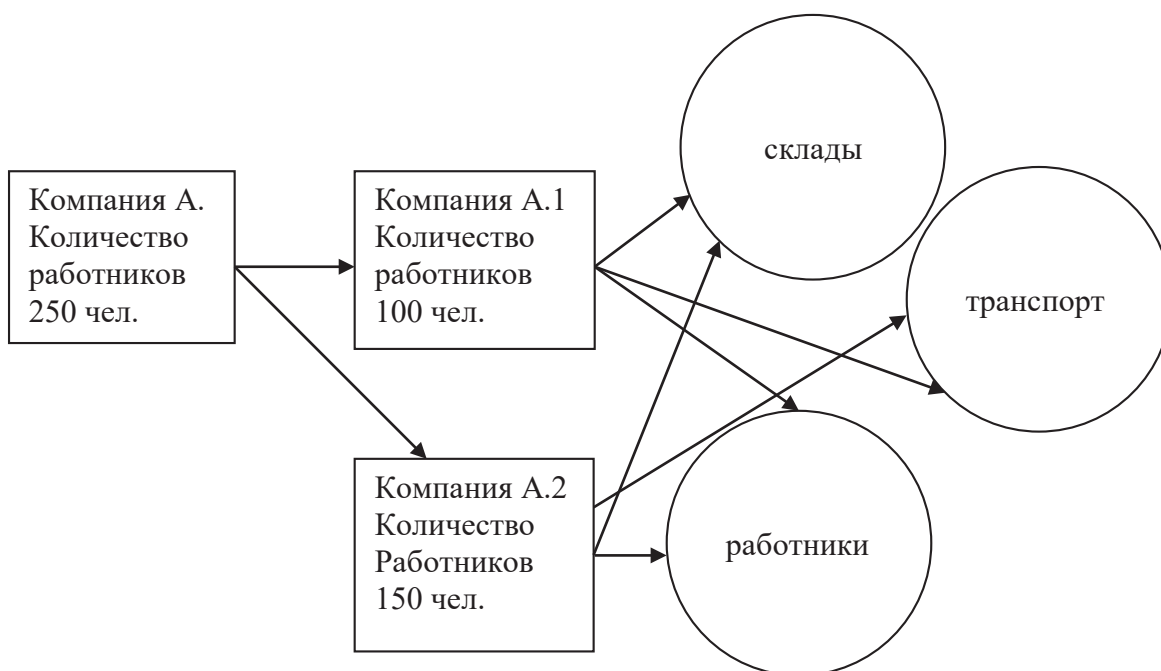


Рис. 1.



ным в приложении № 1 к договору, путем приема денежных средств от покупателей Доверителя в необходимом количестве, выдачи им кассового чека и представления по их требованию всех иных документов, необходимых для представления в соответствии с законодательством Российской Федерации, включая закон о защите прав потребителей. Также между обществом и индивидуальным предпринимателем был заключен договор № 1, по условиям которого при аналогичных обстоятельствах Доверителем выступает общество, Поверенным — предприниматель. Инспекцией установлено, что реализация товаров предпринимателя осуществлялась преимущественно в пределах торговых площадей, используемых обществом, при этом арендованные предпринимателем у общества торговые площади фактически не представляли собой самостоятельную торговую точку с автономной системой торговли, отдельной кассовой линией, не были обособлены от торговых площадей, занимаемых товарами общества, имели общие входы, общие торговые залы, оформленные в едином фирменном стиле сети магазинов общества, в которых находились и товары, принадлежащие обществу, и товары предпринимателя. Получение денежных средств от покупателей товаров общества и предпринимателя осуществлялось через единые кассовые линии (кассовые терминалы), при этом покупателям выдавался один кассовый чек, содержащий сведения о собственнике каждого товара. Расчеты с покупателями осуществлялись работниками общества на всех кассах, в том числе 4 принадлежащих предпринимателю. Выручка, полученная от продажи товаров общества и предпринимателя, учитывалась через единое программное обеспечение кассовой техники, производилось совместное инкассирование выручки общества и предпринимателя. Товары приобретались обществом и предпринимателем по заявке предпринимателя у одних и тех же поставщиков, которые преследовали своей целью сотрудничество с обществом и реализацию товаров именно через магазины общества, при этом товары для общества и товары для предпринимателя поступали на склад и в магазины общества, доставка, разгрузка товара и его хранение осуществлялись силами общества ввиду отсутствия соответствующих работников у предпринимателя. Основная доля дохода компании

от розничной торговли осуществлялась через индивидуального предпринимателя. Из сказанного следует, что по отношению к фирме, индивидуальный предприниматель был подконтрольным лицом. И наконец, главное: у индивидуального предпринимателя и компании были одни и те же работники, которые воспринимали общество и предпринимателя как единый субъект предпринимательской деятельности. Таким образом, характерными признаками применения налоговой схемы является осуществление деятельности формально разрешенной для применения ЕНВД, но фактически не разрешенной для использования данного специального налогового режима.

Схема № 3.

Многие организации в своей деятельности в целях оптимизации налогообложения используют посреднические схемы с использованием фирм — однодневок. Наиболее распространенным видом посреднических договоров являются договор комиссии или агентский договор. С 01.01.2015 г. посредники, которые осуществляли посредническую деятельность, выставляют и (или) получают счета-фактуры. Такие посредники (независимо от того, являются они плательщиками НДС или нет) обязаны вести журнал учета полученных и выставленных счетов-фактур в отношении указанной деятельности, в соответствии с п. 3.1 ст. 169 НК РФ. Однако если комитент не является плательщиком НДС (п. 2,3 ст. 346.11 НК РФ), то комиссионер по операциям реализации товаров такого комитента не исчисляет. Кстати, с этим согласен и Минфин России (письмо от 01.04.2013 № 03-07-14/10455). Таким образом, если комиссионер применяет общий режим налогообложения, а комитент использует УСНО, то в данном случае никаких счетов-фактур при реализации товаров ни комитент, ни комиссионер не составляют. Комиссионер выставляет комитенту счет-фактуру только на свое вознаграждение. Это положение применяется и к агентскому договору. В соответствии с подп. 1 п. 1 ст. 169 НК РФ между комиссионером, применяющим общий режим налогообложения и комитентом, применяющим УСНО, может быть заключено письменное соглашение о несоставлении счетов-фактур. Тогда вообще никакого документооборота не будет. Таким образом, в случае если в результате дробления бизнеса, коми-



тент фактически является сам посредником, а комиссионер — фирма-однодневка, то вполне реально уйти от уплаты НДС, и налога на прибыль.

Видоизменим ситуацию: в соответствии с п. 3 ст. 168 НК РФ счет-фактура выставляется при реализации товаров (работ, услуг) не позднее пяти календарных дней, считая со дня отгрузки товаров (работ, услуг). Однако, нередко, когда по условиям договора поставщик обязуется организовать их доставку грузополучателю, а покупатель — возместить понесенные продавцом транспортные расходы, никакой реализации транспортных услуг продавцом не осуществляется, поскольку их оказывает перевозчик. Крайним в данной ситуации оказывается покупатель, так как он компенсируя продавцу его транспортные затраты в сумме, включающей НДС, не сможет принять налог к вычету, поскольку в его адрес счет-фактура не выставляется. Такое разъяснение Минфин России дал в своем письме от 06.02.2013 № 03-07-11/2568. В таком случае, заключается с фирмой-однодневкой фиктивный агентский договор, хотя фактически агентом является продавец. При агентской схеме покупатель имеет право принять к вычету НДС по счет-фактуре, выставленному в его адрес продавцом (агентом) товаров. Главное, чтобы стороны установили символическое вознаграждение.

Схема № 4.

На практике нередки случаи, когда компания, являющаяся взаимозависимой с другими фирмами, привлекает кредитные средства под рыночный процент и впоследствии передает аффилированной с ней структурой по договору беспроцентного займа. Полученные по данным договорам денежные средства перечисляются взаимозависимому лицу по нереальным сделкам (оформленным только на бумаге, не имеющей реальной экономической цели). Собственные инкассированные денежные средства выводятся из оборота путем выдачи беспроцентных займов учредителю или иным аффилированным с ней структурам. Все взаимозависимые лица предоставляют друг другу беспроцентные займы, получая при этом кредиты в банках, включая при этом проценты в расходы в соответствии со ст. 269 НК РФ.

Схема № 5.

Большинство организаций, занимающихся торговой деятельностью, сталкиваются с вопросами

работы с наличностью. Однако в целях неотражения прибыли в полном объеме, налоговые органы выявляют факты, так называемой «скручивании кассы». В результате выездной налоговой проверки было выявлено, что фискальные чеки контрольно-кассовой техники, после несанкционированного вмешательства сотрудников ресторанов «скрутки касс» большая часть наличных денежных средств ежедневно кассирами или работниками бухгалтерии передаются на хранения в специальные сейфы организации, которые позднее зачисляются на банковские карты либо передаются в банковские ячейки. Таким образом, налогоплательщик занижает налогооблагаемую базу по налогу на прибыль.

Схема № 6.

Эта схема связана с участием взаимозависимых лиц, а также фиктивным документооборотом с целью необоснованно получить возмещение по НДС и понизить налогооблагаемую базу по налогу на прибыль. В свое время АС города Москвы рассматривал иск ООО «Деловой центр Минаевский» к Межрайонной инспекции ФНС № 49 по городу Москве о незаконном привлечении общества к налоговой ответственности, предусмотренной пунктом 3 статьи 122 НК РФ, а также доначислению налогов в общей сумме 284 471 456 рублей, и начислению пени в размере 65 489 533 рублей (решение АС города Москвы от 21.09.2015 г. по делу № А40-63374/15). В процессе судебного разбирательства судом было установлено, что при заключении договоров купли-продажи объектов недвижимости, контрагентами общества являлись взаимозависимые лица. В соответствии с пунктом 2 статьи 105.1 НК РФ по сравнению с ранее действовавшей статьей 20 НК РФ содержится более широкий перечень случаев, когда лица признаются взаимозависимыми. В настоящее время действует одиннадцать оснований, вместо трех имевшихся ранее. В частности, физическое лицо признается взаимозависимым с организацией, если доля его участия в организации превышает 25% (подп. 2 п. 2 ст. 105.1 НК РФ), имеет полномочия (вместе со своими родственниками, указанными в подп. 11 п. 2 ст. 105.1 НК РФ по назначению и избранию единоличного исполнительного органа этой организации (подп. 4 п. 2 ст. 105.1 НК РФ), лицо является директором этой организации, одна из них прямо или косвенно участвует в другой до-

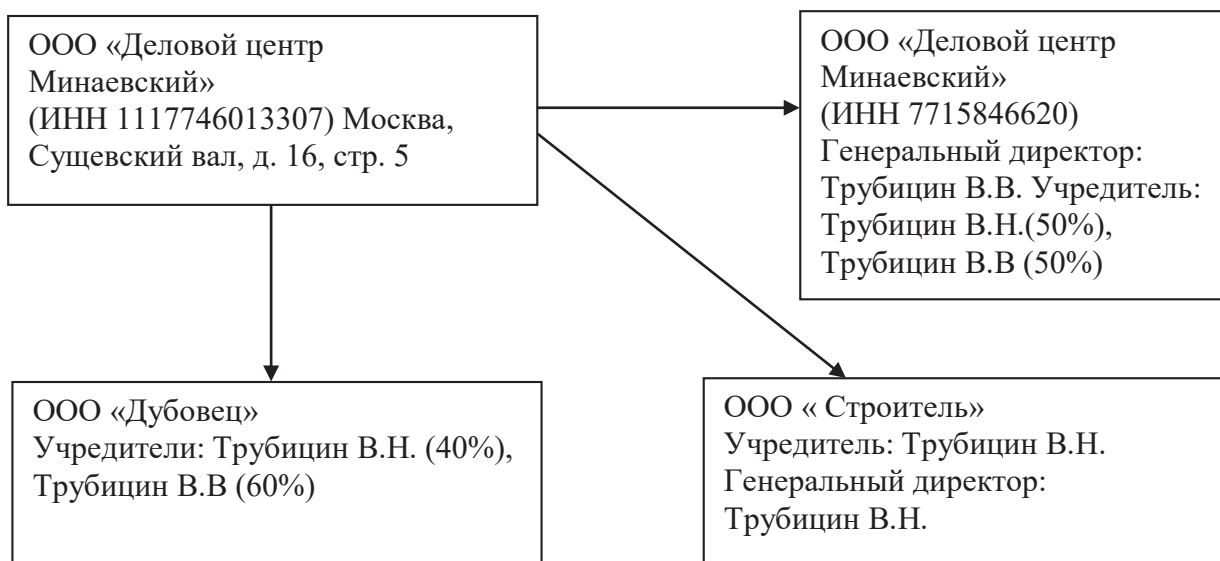


Рис. 2.

лей 25% (подп. 1 п. 2 ст. 105.1 НК РФ), у них общий участник или учредитель с долей участия в каждой не менее 25% (подп. 3 п. 2 ст. 105.1 НК РФ).

Данную схему взаимоотношения Общества с контрагентами изображена на рис. 2.

Из свидетельских показаний, судом установлено, что Трубицин В.В. является сыном Трубицина В.В. Следовательно, их отношения для целей налогообложения могут оказывать влияние на экономические результаты их деятельности, в частности на занижение при продаже величины стоимости здания, установленной по договору купли-продажи, заключенному между указанными взаимозависимыми лицами.

Как показывает судебная практика, налоговые органы для определения аффилированности и взаимозависимости, могут использовать базу данных не только ФНС, но и из других источников, в частности, используя информацию из государственных органов (постановление АС Западно-Сибирского округа от 04.10.2016 № А03-227922015).

Налоговым органом выявлено, что Общество применяет ОРНО, а ООО «Деловой центр Минаевский» (ИНН 7715846620) — УСНО [2].

После приобретения ООО «Дубовец», ООО «Строитель» и ООО «Деловой центр Минаевский» (ИНН 7715846620) производились компенсации расходов Общества за отпуск горячей и холодной воды, электроэнергии. Кроме того, между обществом и указанными организациями заключены договоры аренды общего имущества, являющегося не-

отъемлемой частью реализованных зданий (лифтов, систем пожарной безопасности, средств противопожарной защиты).

Еще раз: являясь собственником приобретенного имущества, контрагенты это же имущество еще и брали в аренду у Общества. Таким образом, ООО «Дубовец», ООО «Строитель» и ООО «Деловой центр Минаевский» (ИНН 7715846620) незаконно относили выставленный им Обществом НДС в расходы в соответствии с пунктом 8 статьи 346.18 НК РФ.

Еще на что обратил внимание суд — это на ценообразование при заключении контрактов договоров купли-продажи Общества с контрагентами. ООО «Дубовец» приобрело у Общества здание общей площадью 3 191,2 квадратных метра. Стоимость здания согласно условиям договора составила 9 440 000 рублей, в том числе НДС — 1 440 000 рублей, а по данным, назначенной налоговой инспекции, независимой экспертизы реальная рыночная стоимость объекта оценки по состоянию на дату совершения сделки составила 273 656 000 рублей. Рыночная цена объекта недвижимости, определенная налоговой инспекцией на основании положений ст. 40 НК РФ, отклонилась в сторону увеличения от цены по сделке по реализации данного объекта на 2799%. ООО «Деловой центр Минаевский» (ИНН 7715846620) приобрело у Общества здание общей площадью 3 598,4 квадратных метров. Согласно условиям договора стоимость здания составило 950 000 рублей, в том числе НДС 144 915 рублей.



Рыночная цена — 222 040 269 рублей, ООО «Строитель» приобрело у Общества здание общей площадью 2 862 квадратных метра. Согласно условиям договора стоимость здания составило 710 000 рублей, в том числе НДС 108 305 рублей. Рыночная цена — 82 746 777 рублей. В соответствии с пунктом 2 статьи 105.3 НК РФ налоговый орган вправе по сделкам между взаимозависимыми лицами, если они отклоняются от рыночных, производить их корректировку. Таким образом, действия Общества и указанных лиц, свидетельствуют о занижении налоговой базы по налогу на прибыль, налогу на имущество, а также НДС.

Более того, налоговой инспекцией установлено, что Обществом, в период 2010—2012 гг. были заключены фиктивные договоры подряда с ООО «Связьстрой», ООО «Горизонт», ООО «Сакура», ООО «Контур», которые фактически являлись фирмами «однодневками». Общая стоимость выполненных ООО «Связьстрой», ООО «Горизонт», ООО «Сакура» и ООО «Контур» составила 260 620 852 руб. (в том числе НДС). Данные отношения изображены на рис. 3.

На основании свидетельских показаний, установлено, что каких-либо ремонтных работ подрядчиками не выполнялось, арендаторы помещений самостоятельно производили ремонт потолочных панелей. Кроме этого, ООО «Связьстрой» документы, подтверждающие финансово-хозяйственные отношения не представило, так как организация с 20.06.2011 снята с налогового учета в связи с реорганизацией в форме слияния с ООО «Зинтер», ООО «Горизонт» документы, подтверждающие финансово-хозяйственные отношения не представила,

организация не отчитывается, последняя налоговая и бухгалтерская отчетность представлена за 9 месяцев 2012 года; 26.12.2012 переименовано в ООО «СтройМонтаж» с одновременной сменой руководителя и учредителя, ООО «Сакура» документы, подтверждающие финансово-хозяйственные отношения не представило, последняя отчетность представлена за 2012 год, по НДС за 1 квартал 2013 года, данные на организацию и ее должностных лиц направлялись на розыск в УВД, согласно ответу правоохранительных органов организация по месту нахождения не обнаружена, руководитель не найден, учредитель организации Бельчиков В.В. является массовым руководителем и учредителем, ООО «Сакура» за 2012 год представлена справка о доходах физического лица за 2012 год, согласно которой единственным получателем доходов в ООО «Сакура» в период с апреля по декабрь 2012 года являлся Гусев В.Г., однако, согласно сведениям БД гражданин Гусев В.Г. скончался 22.09.2012 г. Согласно сведениям ЕГРЮЛ, ООО «Контур» зарегистрировано и осуществляет деятельность по адресу нахождения имущества, собственником которого в проверяемом периоде являлось Общество. Обращаем внимание, что Обществом и подрядчиками были открыты расчетные счета в одном банке, корреспондентские счета других кредитных организаций не использовались, что говорит о финансовой «карусели», а также о незаконном возмещении НДС из бюджета. Данная схема изображена на рис. 4.

Схема № 7.

Эта схема в настоящее время довольно экзотичная, даже в наше время. Кстати, эти необоснованные финансовые манипуляции довольно широко

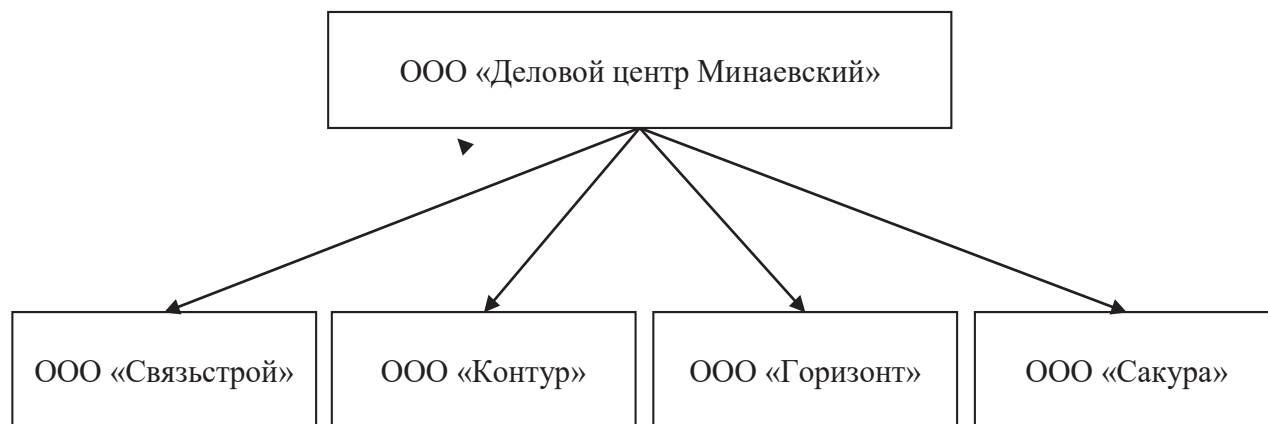


Рис. 3.

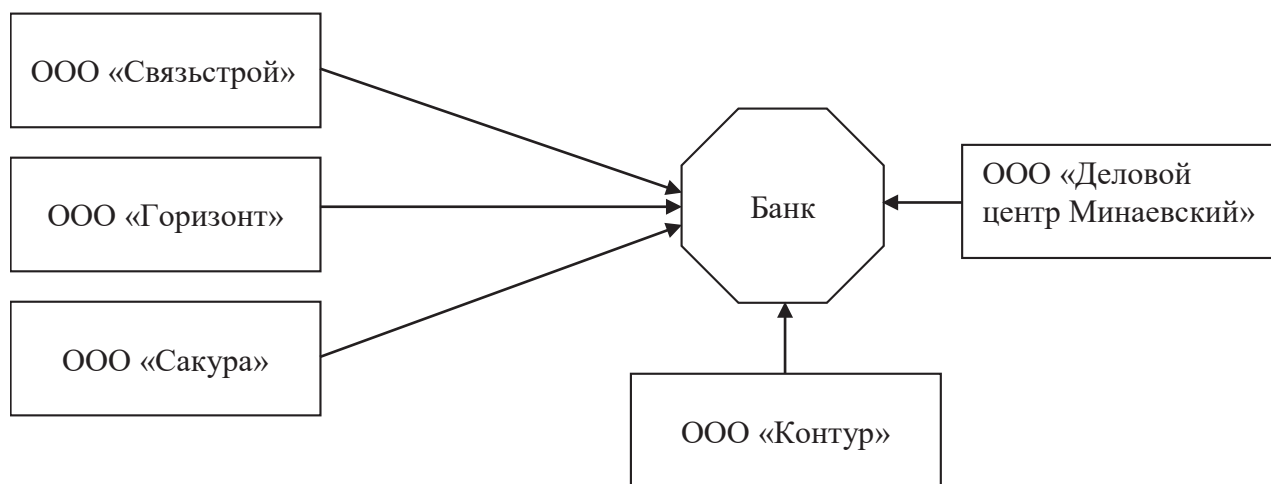


Рис. 4.

освещались в СМИ [1]. Во время выездной налоговой проверки, произошла реорганизация компании. Деятельность компании А. было переведено на вновь созданную фирму А+. В то же время все основные активы компании А. перешли банку в счет погашения задолженности. К моменту окончания налоговой проверки бухгалтерский баланс был нулевой, поэтому взыскать задолженность по налогам не представилось возможным. Налоговым органом удалось доказать взаимозависимость компаний А и А+, так как у них был один и тот же руководитель, один и тот же юридический адрес, одни и те же работники. Учредитель компании А+ являлся сотрудником банка, а его мать руководила фирмой, принадлежащей председателю правления банка. Компания А+ располагалась в здании бывшего А, арендуя его у банка. В качестве уставного капитала в компанию А+ был внесен вексель банка. В свое время банк активно кредитовал фирму А, хотя она денежные средства не возвращала. Таким образом, налоговые органы установили взаимозависимость

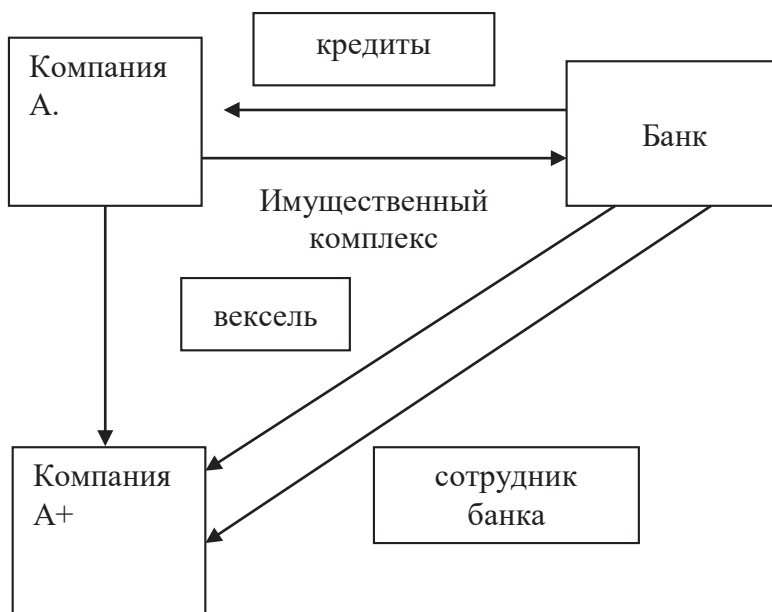


Рис. 5.

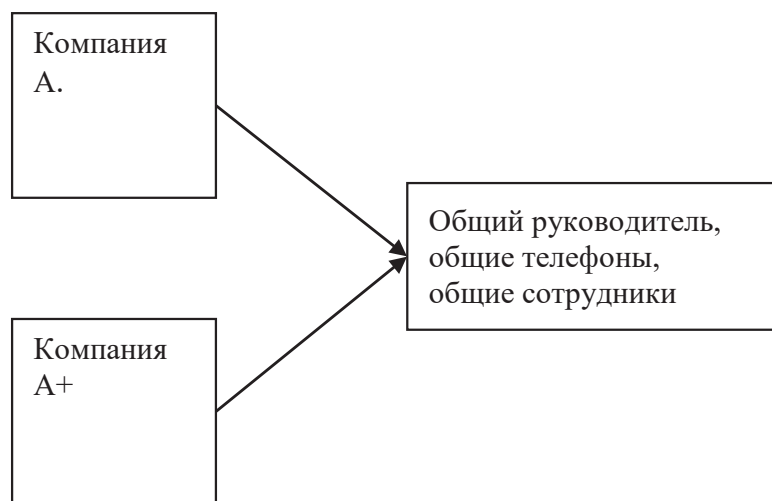


Рис. 6.

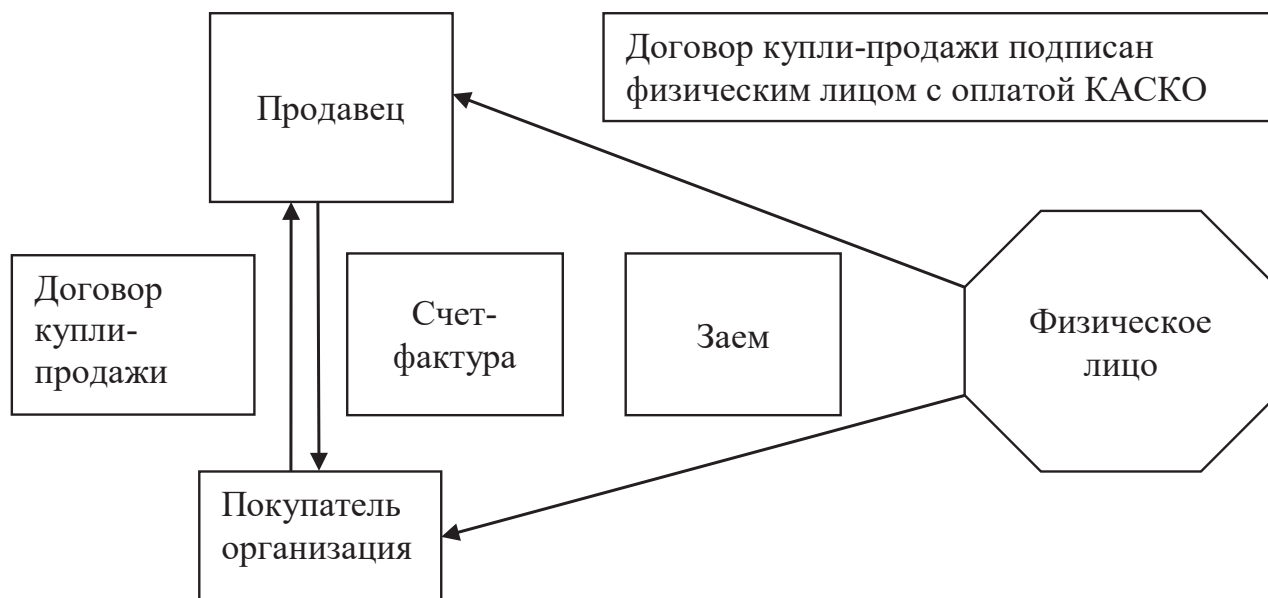


Рис. 7.

сторон, и взыскал недоимку, включая пени и штрафы с банка. Данная схема изображена на рис. 5 и рис. 6.

Обращаем внимание на то, что в Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2016) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 20.12.2016), был сделан следующий вывод: при доказанности, что передача бизнеса другому лицу была совершена в целях уклонения от исполнения налоговой обязанности, о чем другое лицо знало или должно было знать, налоговый орган вправе взыскать суммы соответствующих налогов с лица, получившего указанное имущество (Определение Судебной коллегии по экономическим спорам от 16.09.2016 № 305-КГ16-6003).

Схема № 8.

В последнее время, налоговые органы обращают пристальное внимание на приобретение организациями легковых автомобилей. При приобретении транспортного средства для использования его в своей хозяйственной деятельности, компания имеет право на получение налогового вычета по НДС. В качестве примера можно привести решение АС Республики Татарстан от 04.02.2014 по делу № А65-24006/2013, связанное с незаконным возмещением из бюджета НДС.

Организация приобрела легковой автомобиль за счет заемных средств физического лица. Факти-

ческим бенефициаром по данной сделке являлось физическое лицо. Договор купли-продажи от имени организации был подписан физическим лицом. Полис КАСКО подписан этим же физическим лицом, страховые взносы организацией не уплачивались. Кроме этого, автомобиль не был поставлен на бухгалтерский учет, амортизация не начислялась. В данном случае действия налогоплательщика не имели разумной деловой цели, а были направлены исключительно на создание благоприятных налоговых последствий с единственной целью, получить налоговый вычет по НДС и включить в налогооблагаемую базу необоснованные расходы по налогу на прибыль. Данную схему можно рассмотреть на рис. 7.

Литература

1. Горячева В. Кредиты вписались в налоговые схемы. Налоговики проверят отношения банков и компаний // Коммерсантъ № 238. 2016 г. 22 декабря.
2. ВС РФ в своем Определении от 14.09.2015 г. № 306-КГ15-10508 рассматривал дело о создании нового юридического лица с аналогичным названием вплоть до их смешения, а также с теми же видами деятельности и тем же интернет-сайтом.



УДК 343

ББК 67.408

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА ВИДОВ ДИКОЙ ФАУНЫ, НАХОДЯЩИХСЯ ПОД УГРОЗОЙ УНИЧТОЖЕНИЯ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

АНДРЕЙ ПЕТРОВИЧ ДМИТРЕНКО,

начальник кафедры уголовного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

доктор юридических наук, профессор

E-mail: stvkup@yandex.ru;

АНДРЕЙ МИХАЙЛОВИЧ КАБЛОВ,

судья Ставропольского краевого суда, председатель Совета судей Ставропольского края,

кандидат юридических наук

E-mail: kablov.andrej@yandex.ru

Научная специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются вопросы, касающиеся эффективности конструкций норм, предусматривающих уголовную ответственность за незаконный оборот редких и находящихся под угрозой исчезновения видов дикой фауны.

Ключевые слова: контрабанда, добыча, содержание, приобретение, хранение, перевозка, пересылка, продажа, особо ценные дикие животные, водные биологические ресурсы, принадлежащие к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации, их части и производные.

Abstract. In article are considered the questions concerning efficiency of the designs of the norms providing criminal liability for illicit trafficking rare and being under the threat of disappearance of types of wild fauna.

Keywords: smuggling, production, maintenance, acquisition, storage, transportation, transfer, sale, especially valuable wild animals, water biological resources belonging to the types included in the Red List of the Russian Federation and (or) protected by international treaties of the Russian Federation, their part and derivatives.

Животный мир, населяющий землю, на протяжении всей истории его существования подвергался изменению. В науке это явление называется биологической эволюцией, под которой принято понимать естественный процесс развития, когда одни виды животного мира вымирают, а другие появляются. Однако следует акцентировать внимание на том обстоятельстве, что термин эволюция применим к ситуации, когда смена одних видов другими происходит в тысячелетние периоды. Среди ученых биологов нормой признается исчезновение одного вида животного из миллиона в год, и появление в такой же период нового. Реалии сегодняшнего времени таковы, что чрезмерное и нерациональное воздействие человека на природную среду привело

к тому, что количество исчезнувших и исчезающих видов животных стало возрастать в геометрической прогрессии. Особенно это проявилось после начала промышленной революции. Биологами отмечено, что количество вымерших животных в 1800 году не превышало полутора сотен, в 1900 году этот показатель приблизился к двум тысячам, а в 2000 году количество исчезнувших животных приблизилось к 40 тысячам [1].

За несколько последних десятилетий были уничтожены десятки видов животных, создаваемых природой в процессе миллионов лет. Согласно данным всемирного фонда дикой природы (WWF), с 1970 по 2010 годы популяция диких животных, обитающих на планете Земля, сократилась вдвое [18].



Всемирный союз охраны природы (МСОП) особо отмечает тот факт, что причиной гибели 75% видов млекопитающих и 86% видов птиц является деятельность человека [10].

В свете приведенных статистических данных особую актуальность приобретают слова директора фонда Марко Ламбертинию том, что «сохранение природы это не только защита диких мест, но и защита будущего человечества. На самом деле это наше выживание» [18].

Одной из причин исчезновения редких диких животных является имеющий место высокий спрос как на них самих, так и их дериваты на территории Российской Федерации и на международном рынке. По данным Интерпола незаконный оборот диких животных, находящихся под угрозой вымирания, и их дериватов стал одним из самых прибыльных видов бизнеса. Так, комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию США приводит данные, согласно которым в их стране доходы от незаконной торговли дикими животными и растениями составляют от 2 до 3,5 млрд долларов США в год, а Всемирный фонд живой природы оценивает доход от мировой торговли названными предметами в 20 млрд долларов США [4]. Названные цифры позволили специалистам поставить незаконный оборот исчезающих и редких животных по доходности на второе место после торговли наркотиками и оружием [9].

Реакцией на создавшуюся ситуацию стало принятие ряда международных норм, направленных на выработку мер, необходимых для противодействия торговле редкими дикими животными и растениями, их частями и дериватами. Так, с участием представителей 80 стран в 1973 году в Вашингтоне (США) во время встречи представителей 80 стран была подписана Конвенция «О международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения» (СИТЕС). В СССР она была ратифицирована Постановлением Совета Министров № 612 от 4 августа 1976 года. В СИТЕС указано, что договаривающиеся государства, признавая, что дикая фауна и флора в их многочисленных, разнообразных формах являются незаменимой частью природных систем земли, которые должны быть сохранены для настоящего и будущего поколений, убеждены в настоящей необходимости

принятия надлежащих мер для ее защиты. В основу этой Конвенции положен, принятый на основе согласования странами участницами, Список редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений, торговля которыми может нанести ущерб их природным популяциям. Торговлю этими видами животных и растений страны должны контролировать исключительно на основании сертификатов и разрешений. В настоящее время в списке СИТЕС входят более 33 000 видов животных и растений. В частности, три приложения к Конвенции включают в себя виды животных и растений, подпадающие под разные режимы регулирования. Виды животных и растений, которые находятся под угрозой исчезновения и торговля которыми может быть разрешена только при исключительных обстоятельствах, включены в приложение I (более 700). Виды, которые не обязательно находятся под угрозой исчезновения, но могут оказаться под такой угрозой, если торговля ими не будет строго регулироваться включены в приложение II. Приложение III содержит виды, подлежащие обязательному регулированию в пределах юрисдикции отдельных участников Конвенции [6].

В ст. 8 СИТЕС для сторон предусмотрены обязательства принять соответствующие меры, обеспечивающие соблюдение ее положений и запрещающие торговлю образцами в нарушение положений Конвенции. Эти меры должны включать установление в национальных законодательствах наказания за торговлю или владение такими образцами, либо за то и другое [5].

На сороковом Пленарном заседании Экономического и Социального Совета ООН 24 июля 2001 года была принята Резолюция 2001/12 «Незаконный оборот охраняемых видов дикой флоры и фауны», в которой сформулирован настоятельный призыв к государствам-членам в соответствии с Конвенцией о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения принять законодательные или другие меры, необходимые для признания незаконного оборота охраняемых видов дикой флоры и фауны уголовным преступлением в их внутреннем законодательстве [16].

Вместе с тем в уголовном законодательстве России преступлением признавались лишь некоторые



деяния, составляющие незаконный оборот исчезающих видов дикой фауны и их дериватов. В частности, уголовная ответственность была предусмотрена за охоту на диких птиц и зверей, на которых она полностью запрещена (п. «в» ч. 1 ст. 258 УК РФ) и за незаконную добычу (вылов) водных биологических ресурсов (ст. 256 УК РФ). Кроме того, были и остаются в правоприменительной практике, по справедливому замечанию некоторых ученых, проблемы ограничения этих преступлений от жестокого обращения с животными (ст. 245 УК РФ) [2—3; 11—14].

Также уголовно наказуемой являлась контрабанда видов дикой фауны и флоры, внесенных в список СИТИС, и их дериватов (ст. 188 УК РФ утратила силу в 2011 г.), их приобретение или сбыт, если они были добыты преступным путем (ст. 175 УК РФ).

За уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений, занесенных в Красную книгу Российской Федерации либо охраняемых международными договорами, а равно действия (бездействие), которые могут привести к гибели, сокращению численности либо нарушению среды обитания этих животных или к гибели таких растений, либо добывание, сбор, содержание, приобретение, продажу либо пересылку указанных животных или растений, их продуктов, частей либо дериватов без надлежащего на то разрешения или с нарушением условий, предусмотренных разрешением, либо с нарушением иного установленного порядка предусматривалась административная ответственность (ст. 8.35 КоАП РФ в редакции до 2013 года).

В ряде государств участников СИТЕС ответственность за незаконный оборот охраняемых видов дикой флоры и фауны также предусмотрена административным законодательством. Представляется, что такое положение предопределило необходимость в 2003 году Экономическому и Социальному Совету ООН принять еще одну Резолюцию, посвященную незаконному обороту охраняемых видов дикой флоры и фауны. В ней, со ссылкой на резолюцию 2001/12 от 24 июля 2001 года, был продублирован призыв государствам участникам признать уголовным преступлением незаконный оборот, исчезающих диких животных и растений, в национальных законодательствах [17].

Однако новеллы российского уголовного законодательства в рассматриваемой сфере выглядят неоднозначно. Одни изменения расширили пределы уголовной ответственности за незаконный оборот исчезающих видов дикой фауны и их дериватов, а другие, напротив перевели деяния, составляющие незаконный оборот исчезающих видов животных, их частей и производных, из числа преступных в административно наказуемые.

Так Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ ст. 188 УК РФ, предусматривавшая ответственность за контрабанду, была признана утратившей силу. Соответственно с этого момента контрабанда видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения и включенных в списки Конвенции СИТЕС, а также их частей и дериватов, была декриминализована. Такое законодательное решение выглядит весьма странным, особенно на фоне процитированных призывов международного сообщества, катастрофически увеличивающегося количества исчезнувших и исчезающих видов флоры и фауны, а также того, что в Указе Президента РФ от 10 января 2000 года № 24 борьба с контрабандой была названа одной из составных частей обеспечения национальной безопасности России [7].

Главный координатор проектов Российского представительства Всемирного фонда дикой природы А.Л. Вайсман, основываясь на проведенных WWF исследованиях, отметил, что, так называемое «коммерческое браконьерство», в новых социально-экономических условиях получило развитие в неразрывной связке с контрабандой и определилось как теневое производство [4]. В.Г. Прохоров, исследовавший социологический аспект обозначенной проблемы, указывает, что контрабанда образцов дикой природы на сегодняшний день приобретает размеры остро негативного, в некоторых регионах России почти массового антисоциального явления, криминальный контрабандный бизнес в сфере нелегального оборота образцов дикой природы все чаще проявляется в организованных устойчивых формах, тесно сплоченных преступных сообществ, где предметами контрабанды выступают дикие животные и дикорастущие растения, их части и дериваты, которые, как правило, непосредственно являются образцами СИТЕС [15].



Эти данные позволяют утверждать, что общественная опасность контрабанды и иных деяний, составляющих незаконный оборот указанных в СИТЕС видов дикой флоры и фауны, их частей и дериватов, не снижалась, а напротив имела явную тенденцию к возрастанию. В этом отношении социально обоснованным является введение Федеральным законом от 07.12.2011 № 420-ФЗ ст. 2261 УК РФ («Контрабанда сильнодействующих, ядовитых, отравляющих, взрывчатых, радиоактивных веществ, радиационных источников, ядерных материалов, огнестрельного оружия или 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, а равно стратегически важных товаров и ресурсов или культурных ценностей»), которой предусматривается уголовная ответственность за контрабанду в крупном размере видов дикой флоры и фауны, подпадающих под действие Конвенции СИТЕС или занесенных в Красную книгу РФ.

Также Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 150-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» уголовный кодекс был дополнен ст. 2581, предусматривающей ответственность за незаконные добычу и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу РФ и (или) охраняемым международными договорами РФ [8]. Этим же законом в предмет контрабанды, ответственность за которую предусмотрена ст. 2261 УК РФ, были включены особо ценные дикие животные, водные биологические ресурсы, принадлежащие к видам, занесенным в Красную книгу РФ и (или) охраняемым международными договорами РФ, их части и производные.

Полагаем, что подобные решения законодателя являются, несомненно, обоснованными. Вместе с тем эти новеллы оставили неразрешенными вопросы как относительно критериев отнесения животных, к предмету ст. 2261 и ст. 2581 УК РФ, так и безупречности текста самого уголовного закона.

Прежде всего, не совсем понятно, почему законодатель предметом этих преступлений признал только особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов. Красная книга РФ, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 19.02.1996 г., фактически является систематизированным перечнем животных и растений редких и исчезающих видов, в котором, для обеспечения дифференцированного подхода в принятии охраняемых мер, они разделены на пять категорий. В первую категорию включены виды, находящиеся под угрозой исчезновения, спасение которых невозможно без осуществления специальных мер. Вторую категорию составляют виды, численность которых еще относительно высока, но сокращается катастрофически быстро, что в недалеком будущем может поставить их под угрозу исчезновения. Третья категория — это редкие виды, которым в настоящее время еще не грозит исчезновение, но встречаются они в таком небольшом количестве или на таких ограниченных территориях, что могут исчезнуть при неблагоприятном изменении среды обитания под воздействием природных и антропогенных факторов. Четвертая категория — виды, биология которых изучена недостаточно, численность и состояние их вызывают тревогу, однако недостаток сведений не позволяет отнести их ни к одной из указанных выше категорий. Пятая категория — восстановленные виды, состояние которых благодаря принятым мерам охраны не вызывает более опасений, но они не подлежат еще промысловому использованию и за их популяциями необходим постоянный контроль.

В первую категорию включены 124 вида животных: 31 вид млекопитающих, 9 видов рептилий, 36 видов рыб, 8 видов моллюсков, 12 видов растений и 28 других видов живых существ. В постановлении Правительства Российской Федерации от 31 октября 2013 года № 978, определившим перечень «краснокнижных» животных, относящихся к предметам преступлений, предусмотренных ст. 2561 и ст. 2581 УК РФ, указан лишь 21 вид. При этом непонятно почему в этот список не вошли даже животные со статусом исчезающего вида, обитающие на территории России и внесенные Красную книгу Всемирного союза охраны природы (МСОП). К таковым, в частности, относятся: азиатский гепард (в



дикой природе насчитывается всего около 10 особей), красный волк, тюлень-монах, европейская норка и т.д.

Полагаем, что в современных условиях социально обусловленным является включение в предмет ст. 2261 УК РФ всех видов животных и растений, их частей и производных, указанных в первом приложении СИТЕС и отнесенных к первой категории Красной книги РФ. Возможность отнесения видов животных и растений, их частей и производных, включенных в первое приложение СИТЕС, к предмету контрабанды предопределяется объектом этого преступления — общественной безопасностью. Уничтожение видов дикой фауны и флоры как незаменимых частей природных систем земли, причиняет вред не только экологии, но и может создать угрозу нормального существования настоящего и будущего поколений.

Поскольку незаконный оборот исчезающих видов дикой природы внутри государства причиняет вред отношениям, регулирующим рациональное использование природных ресурсов Российской Федерации, то обоснованным является ограничение предметов преступления, предусмотренного ст. 2581 УК РФ, представителями дикой фауны, включенными в первую категорию Красной книги РФ, их частями и производными.

Также непонятна позиция законодателя относительно терминологического несоответствия при определении предметов преступлений, предусмотренных ст. 2261 и 2581 УК РФ, и предмета смежного с ними административного правонарушения, предусмотренного ст. 8.35 КоАП РФ. Названные нормы Уголовного кодекса РФ были внесены в него Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 150-ФЗ. Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 148-ФЗ была изменена редакция ст. 8.35 КоАП РФ («Уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений, занесенных в Красную книгу Российской Федерации либо охраняемых международными договорами, а равно действия (бездействие), которые могут привести к гибели, сокращению численности либо нарушению среды обитания этих животных или к гибели таких растений, либо добыча, хранение, перевозка, сбор, содержание, приобретение, продажа либо пересылка указанных животных или растений, их продуктов,

частей либо дериватов без надлежащего на то разрешения или с нарушением условий, предусмотренных разрешением, либо с нарушением иного установленного порядка, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния...»). В уголовном законодательстве указаны дикие животные, водные биологические ресурсы, занесенные в Красную книгу РФ либо охраняемые международными договорами, их части и производные, а в административном — животные, растения, занесенные в Красную книгу РФ либо охраняемые международными договорами, их продукты, части либо дериваты (выделено нами А.Д., А.К.).

Во-первых, полагаем, что указание в уголовном законодательстве на то, что животные должны быть дикими является излишним. Это объясняется тем, что оборот видов животных, занесенных в Красную книгу РФ, ограничен в соответствии со ст. 4 ст. 24 Федерального закона «О животном мире», которая допускает оборотоспособность животных, занесенных в Красную книгу РФ, только на основании разрешения (распорядительной лицензии). Содержание указанных животных в неволе и выпуск их в естественную природную среду также допускаются в исключительных случаях, определяемых Правительством РФ. Соответственно любые действия с этой категорией животных без соответствующего разрешения являются незаконными и при этом не должны иметь значения, были ли эти животные дикими, т. е. находились ли они в состоянии естественной свободы, либо являлись одомашненными, т.е. содержались в цирках, домашних условиях и т.п.

Во-вторых, характеризуя предмет преступлений, предусмотренных ст. 2261 и 2582 УК РФ, законодатель использует термины «части» и «производные», а правонарушения, предусмотренного ст. 8.35 КоАП РФ — «продукты», «части» и «дериваты». Представляется, что подобный подход не соответствует терминологии, содержащейся в нормах отраслей права, раскрывающих бланкетное содержание диспозиций этих статей. В частности, в Конвенции СИТЕС используются следующие термины: животное, растение, опознаваемая часть и дериват. Она же используется в, принятом в целях реализации этой Конвенции, постановлении Правительства РФ от 4 мая 2008 г. № 337 («О мерах по обеспечению



выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г., в отношении видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, кроме осетровых видов рыб»). При этом следует отметить, что в ранее действовавшем приложении к приказу Госкомэкологии России от 19.03.99 № 112 содержалось определение деривата, которым признавалось производное от животных или растений (гнезда, яйца, икра, семена, продукты жизнедеятельности), а также продукты их переработки (галантерейные изделия, пищевые продукты, медицинские и биологические препараты, настойки, вытяжки и т.п.).

Поскольку названные нормативные акты составляют бланкетную основу диспозиций ст. 2261 и 2581 УК РФ, полагаем, что обоснованным является использование в них терминов: животное, растение, принадлежащие к видам, занесенным в Красную книгу РФ и (или) охраняемые международными договорами РФ, их опознаваемые части и дериваты.

Также необходимо дополнить указаниями на дериваты и части животных и растений, подпадающих под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г. или занесенных в Красную книгу РФ, перечень стратегически важных товаров и ресурсов для целей статьи 2261 УК РФ, утвержденный постановлением Правительства РФ от 13 сентября 2012 г. № 923. В настоящее время в нем указаны только соответствующие виды дикой флоры и фауны.

Полагаем, что реализация сформулированных в статье предложений позволит усилить уголовно-правовую охрану видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, а также будет способствовать снижению ошибок при применении уголовно-правовых норм, направленных на их охрану.

Литература

1. *Бабицкий А.* Вымирающие виды животных: повод задуматься о природе. URL: <http://www.chuchotezvous.ru/earth-evolution/1499.html> (дата обращения 18.01.2017).

2. *Богатова Е.В.* Жестокое обращение с животными: уголовно-правовой и криминологический аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2013. 18 с.

3. *Бочаров Е.В.* Уголовная ответственность за жестокое обращение с животными: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 21 с.

4. Вайсман А. Россия — браконьерская добыча // Охота. 2005. № 4 (80). С. 3.

5. Действующее международное право. Т. 3. М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 23—29.

6. Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию. Одиннадцатая сессия. Вена, 16 апреля 2002 года. Пункт 5 предварительной повестки дня: Международное сотрудничество в борьбе с транснациональной преступностью. Прогресс в осуществлении резолюции 2001/1 Экономического и Социального Совета о незаконном обороте охраняемых видов дикой флоры и фауны. Доклад Генерального секретаря. URL: <http://www.unodc.org/pdf/crime/commissions/11comm/7r.pdf> (дата обращения 08.03.2017).

7. Концепция национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 2. Ст. 170.

8. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 02.07.2013 № 150-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 24.03.2017).

9. О международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС): Конвенция. URL: <http://www.calend.ru/event/6913/> (дата обращения 25.01.2017).

10. Об утверждении Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов: Приказ МПР РФ от 06.04.2004 № 323. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 01.03.2017).

11. *Осокин Р.Б.* Особенности квалификации незаконной добычи (вылова) водных биологических ресурсов и отграничения данного преступления от жестокого обращения с животными // Вестник Мо-



сковского университета МВД России. 2014. № 3. С. 78—83.

12. *Осокин Р.Б.* Отграничение жестокого обращения с животными от преступлений и правонарушений, смежных с ним по составу // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 2. С. 91—97.

13. *Осокин Р.Б.* Теоретико-правовые основы уголовной ответственности за преступления против общественной нравственности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014.

14. *Осокин Р.Б.* Теоретико-правовые основы уголовной ответственности за преступления против общественной нравственности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014.

15. *Прохоров В.Г.* Контрабанда животных и растений (образцов дикой природы): социологиче-

ские аспекты // SCI-ARTICLE.RU. 2015. № 20. URL: <http://sci-article.ru/verxx.php?i=12> (дата обращения 12.01.2017).

16. Резолюция ООН 2001/12 от 24 июля 2001 г. URL: <http://www.un.org/ru/ecosoc/docs/2001/r2001-12.pdf> (дата обращения 08.10.2014).

17. Резолюция ООН 2003/27 от 22 июля 2003 г. URL: <http://www.un.org/russian/document/ecosoc/2003/r2003-27.pdf> (дата обращения 8.10.2014).

18. Численность диких животных на Земле за 40 лет сократилась вдвое. URL: <http://www.newizv.ru/lenta/2014-09-30/208375-chislennost-dikih-zhivotnyh-na-zemle-za-40-let-sokratilas-vdvoe.html> (дата обращения 01.03.2017).

УДК 343

ББК 67.408

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ НАЗНАЧЕНИЯ НАКАЗАНИЯ ПРИ РАССМОТРЕНИИ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ, ПРЕДУСМОТРЕННЫХ СТАТЬЕЙ 264.1 УК РФ

АНДРЕЙ МИХАЙЛОВИЧ ЖУКОВ,

аспирант кафедры уголовного права и процесса

Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина

E-mail: am-zhukov@yandex.ru

Научная специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент Р.Б. Осокин

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Указываются первопричины, приведшие к криминализации деяния, сопряженного с нарушением правил дорожного движения лицом, подвергнутым административному наказанию (ст. 264.1 УК РФ). Акцентируется внимание на присутствующих в правоприменительной практике проблемах назначения наказания за совершение рассматриваемого автором деяния.

Ключевые слова: дорожно-транспортные происшествия, криминализация, назначение наказания, нарушение правил дорожного движения, принцип справедливости.

Abstract. The prime causes which have led to criminalization of the act interfaced to traffic offense by the person subjected to administrative punishment (Art. 264.1 of the Criminal Code of the Russian Federation) are specified in article. The attention is focused on the problems of assignment of punishment which are present at law-enforcement practice for commission of the act considered by the author.

Keywords: road accidents, criminalization, assignment of punishment, traffic offense, principle of justice.



В последние годы все чаще причиной дорожно-транспортных происшествий является состояние алкогольного или наркотического опьянения водителя. Особенно опасно безответственное поведение нетрезвых лиц за рулем, повлекшее аварии со смертельным исходом.

Так, широкий общественный резонанс вызвало ДТП по вине Максимова, протаранившего на автомобиле автобусную остановку на улице Минской в г. Москве 22.09.2012, в результате чего погибло 7 человек, в том числе пятеро воспитанников детского дома-интерната. Из сообщений в средствах массовой информации следует, что Максимов был сильно пьян, в его крови найдены следы курения марихуаны, а до этого его уже лишали права управления транспортными средствами за вождение в пьяном виде. Не менее трагичным стало ДТП с участием 24-летней москвички Екатерины Заул, которая 21.07.2012 в Ногинском районе Подмосковья въехала в группу людей, шедших по обочине дороги. В результате 5 человек, в том числе семилетний ребенок, погибли. В крови Заул обнаружено 0,5 промилле алкоголя. Еще семь человек погибло в результате ДТП 04.07.2012 на автодороге «Чита — Забайкальск» по вине нетрезвого водителя автомобиля «Митсубиси». Аналогичный печальный исход имел место в результате аварии 05.09.2012 на автодороге «Москва — Санкт-Петербург» в районе города Чудово, унесшей жизни 7 человек. ДТП произошло в результате столкновения двух автомобилей по вине одного из водителей, находившегося в состоянии опьянения и выехавшего на полосу встречного движения [1].

Практически ежедневно средства массовой информации сообщают о подобных «громких» дорожно-транспортных происшествиях. Нельзя не согласиться с мнением, что «современные тенденции «пьяного», агрессивного стиля вождения на сегодняшний день, ставшие нормой для многих водителей потребовали серьезного пересмотра мер государственного воздействия на данных правонарушителей» [2, с. 94]. Для законодателей и правоприменителей стало очевидным, что в целях предотвращения происшествий, результатом которых является гибель людей, необходимо повысить профилактическую роль ответственности за управление транспортным средством в состоянии

опьянения, не повлекшее тяжких последствий, ведь предусмотренного до 01.07.2015 административного наказания за повторное «пьяное» вождение было явно недостаточно. В связи с чем был принят Федеральный закон от 31.12.2014 № 528-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления ответственности за совершение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения», которым Уголовный кодекс Российской Федерации дополнен статьей 264.1 УК РФ, предусматривающей уголовную ответственность за нарушение правил дорожного движения лицом, подвергнутым административному наказанию, а именно: за повторное управление транспортным средством в состоянии опьянения лицом, уже наказанным в административном порядке, либо имеющим судимость за уголовно наказуемое нарушение правил дорожного движения [3].

Однако совершенствование уголовного закона, как считает Р.Б. Осокин, — это одновременно и форма реализации уголовной политики и проблема ее реализации [4, с. 196]. Кроме того, исходя из анализа доктринальных точек зрения, уголовная политика должна отвечать современным потребностям российского общества в том, какие общественные отношения нуждаются в уголовно-правовой охране, а также в определении средств, форм и методов деятельности государства в целом и государственных органов в сфере борьбы с преступностью [5, с. 223; 6, с. 128—129].

Поэтому при криминализации необходимо учитывать в частности: общественную опасность деяния, которая представляет собой вредоносность, способную порождать социальные негативные последствия приспособительного и преобразовательного характера, имеющие прецедентный характер [7, с. 87]; относительную распространенность деяний, что предполагает повторение деяния при условии, что оно не стало нормой поведения и не приобрело чрезвычайно широкую распространенность [7, с. 88; 8, с. 56—57]; вытеснение вредных, отвергаемых обществом традиций — или закрепление существующих традиций [7, с. 89; 9, с. 197], так как по замечанию Р.Б. Осокина, именно нравственные, духовные и иные ценности издавна в российском государстве играли первостепенную роль в обществен-



ной жизни наравне с социальными регуляторами, такими как совесть, честь, долг, порядочность и т.п., оказывавших и оказывающие мощное определяющее воздействие на поведение людей [10, 167; 11, с. 236; 12, с. 114—116]; изучение обществом правовых представлений относительно криминализации деяния, которое до этого не признавалось преступлением и которое служит необходимой предпосылкой для принятия законодательного решения [13, с. 60]; использование позитивного зарубежного нормотворческого опыта противодействия общественно опасным деяниям, так как с помощью него можно оценить отечественное уголовное законодательство, регулирующее ту либо иную категорию преступлений, для возможного их усовершенствования [4, с. 197; 14—19].

Следует отметить, что ранее аналогичная норма действовала в советском уголовном законодательстве. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 19.06.1968 «Об усилении административной ответственности за нарушение Правил движения по улицам городов, населенных пунктов дорогами и правил пользования транспортными средствами» [20], принятого вместо Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 05.10.1961 «Об ответственности водителей автотранспорта и городского электротранспорта за управление транспортом в нетрезвом состоянии» [21], впервые была введена уголовная ответственность за управление транспортными средствами в состоянии опьянения [20]. УК РСФСР был дополнен статьей 211.1: «Управление автотранспортным или городским электротранспортным средством, трактором или иной самоходной машиной лицом, находящимся в состоянии опьянения и лишенным права на управление транспортными средствами за такое нарушение». Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 30.11.1972 эта норма была дополнена частью 2 следующего содержания: «Управление транспортными средствами, указанными в части первой настоящей статьи, лицом, находящимся в состоянии опьянения и не имевшим водительских прав, совершенное повторно в течение года» [22]. 24.12.1992 статья 211.1 была исключена из УК РСФСР [23]. Причиной тому, по мнению ряда авторов, стало то, что норма показала свою несостоятельность, ведь субъектов таких преступлений суды не лишают свободы, и рецидив

в их действиях, как показывает практика, очень велик [2, с. 94].

Эффективность и результативность вновь введенной нормы уголовного закона безусловно будет зависеть от соразмерности наказания содеянному, ведь сам факт криминализации деяния, декларативный характер нормы, не окажут существенного влияния на улучшение ситуации на дорогах.

Санкция статья 264.1 УК РФ предусматривает несколько альтернативных видов основного наказания:

- 1) Штраф в размере от 200 000 до 300 000 рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 1 года до 2 лет;
- 2) Обязательные работы на срок до 480 часов;
- 3) Принудительные работы на срок до двух лет;
- 4) Лишение свободы на срок до 2 лет.

При этом при назначении любого из перечисленных видов основного наказания в качестве обязательного дополнительного наказания санкцией предусмотрено лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет [24].

Верховный Суд Российской Федерации разъяснил, что при вынесении обвинительного приговора по статье 264.1 УК РФ назначение виновному дополнительного наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью обязательно, в том числе, если основное наказание определяется осужденному условно. Неприменение дополнительного наказания возможно только со ссылкой на ст. 64 УК РФ, т.е. при назначении более мягкого наказания, чем предусмотрено за конкретное преступление. Кроме того, по смыслу ст. 47 УК РФ, дополнительное наказание в виде лишения права заниматься деятельностью по управлению транспортными средствами может быть назначено как лицу, которому в порядке, установленном законодательством, было выдано водительское удостоверение, так и лицу, управлявшему транспортным средством без необходимого разрешения [25].

Отметим, что в практике судов Тамбовской области имели место нарушения уголовного закона при назначении как основного, так и дополнительного наказания по статье 264.1 УК РФ [26; 27].



Имели место случаи, когда из-за нарушений, допущенных судом, виновное лицо могло вообще избежать лишения права заниматься деятельностью по управлению транспортными средствами [28; 29].

Если бы не своевременное реагирование прокурора на незаконный приговор осужденный из-за нарушений, допущенных судом при назначении наказания, мог бы фактически избежать его, т.к. и основное и дополнительное наказание было определено условно.

Еще одно нарушение было допущено судом при назначении наказания, что также могло привести к ситуации, когда осужденный имел реальную возможность вполне на «законных основаниях» продолжать управлять транспортным средством [30; 31]. В настоящее время дело направлено на новое судебное разбирательство другому мировому судье [32].

Допускались ошибки, влекущие более мягкое наказание осужденному, чем это предусмотрено уголовным законом [33; 34]. Кроме того, из приговора видно, что формулировка дополнительного наказания не соответствует требованиям действующего уголовного закона.

Вместе с тем, следует отметить и нарушения, которые вопреки требованиям закона и разъяснениям Верховного Суда Российской Федерации могли ухудшить положение осужденного.

Согласно разъяснениям высшего судебного органа, если в ходе судебного рассмотрения уголовного дела будет установлено, что лицо в связи с совершением этого же деяния было лишено права управления транспортным средством в соответствии с требованиями ст. 12.8, 12.26 КоАП РФ, то отбытый данным лицом срок лишения права управления транспортным средством засчитывается в срок назначенного по приговору суда дополнительного уголовного наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, при этом в приговоре должны быть приведены основания принятого такого решения, и указан период, подлежащий зачету [25].

Однако, при разрешении уголовного дела в отношении К., осужденного по ст. 264.1 УК РФ, мировым судьей Пичаевского района Тамбовской области в резолютивной части приговора срок отбытого

административного наказания в виде лишения права управления транспортным средством не засчитан в срок уголовного наказания в виде лишения права заниматься деятельностью по управлению транспортными средствами [35].

Правила назначения наказания нарушены судом и при рассмотрении дела в отношении М. Будучи ранее дважды судимым по ст. 264.1 УК РФ, он вновь управлял в состоянии алкогольного опьянения автомобилем своего знакомого марки «ВАЗ-2110», одновременно неправомерно завладев данным транспортным средством без цели хищения, т.е. совершил угон. Судом М. по совокупности преступлений, предусмотренных ст. 264.1, ч. 1 ст. 166 УК РФ, назначено наказание в виде лишения свободы условно [36]. Вопреки требованиям Общей части УК РФ суд, руководствуясь правилами ст. 70, 71 УК РФ, присоединил к этому наказанию наказание по двум предыдущим приговорам в виде обязательных работ, т.е. фактически сложил реальное (обязательные работы) и условное (лишение свободы) наказание, что недопустимо. Тамбовский областной суд в апелляционном порядке изменил приговор, исключил указание о назначении наказания на основании ст. 70 и 71 УК РФ, основное наказание М. снизил до 2 лет 1 месяца лишения свободы условно [37]. Таким образом, несмотря на незначительное снижение основного наказания на 1 месяц, что фактически не влияет на его справедливость, суд апелляционной инстанции привел приговор в соответствие с требованиями уголовного закона.

В соответствии с ч. 1 ст. 6 УК РФ наказание должно быть справедливым, то есть соответствовать характеру и степени общественной опасности преступления, обстоятельствам его совершения и личности виновного [24].

При этом следует отметить, что соблюдение принципа справедливости должно обеспечить компромисс между участниками правовых отношений, тем самым применение справедливого уголовного закона должно удовлетворять интересы и государства, и общества, и обвиняемого, и потерпевшего. Поэтому судья, выступая связующим звеном между правосудием и справедливостью, в каждой конкретной ситуации сам определяет вид и размер наказания [38, с. 127; 39, с. 172, 177].



Таким образом, с учетом положений ст.ст. 6 и 60 УК РФ, а также с учетом смягчающих и отягчающих обстоятельств, относящихся к личности виновного, должен(ны) назначаться конкретный вид(ы) и размер(ы) наказания — на что указывают ряд авторов [40—43].

Санкция статьи 264.1 УК РФ предусматривает максимальное наказание до 2 лет лишения свободы. В силу ч. 2 ст. 15 УК РФ данное преступление относится к категории преступлений небольшой тяжести [24].

Анализ правоприменительной практики позволяет сделать вывод о том, что в случае совершения указанного преступления виновное лицо фактически не несет серьезного уголовного наказания. Чаще всего назначается наказание в виде обязательных работ, крайне редко — штраф, либо если преступление совершено повторно, — лишение свободы условно, с применением статьи 73 УК РФ. Представляется, что виновные лица фактически не несут той строгой меры наказания, которую должны нести при привлечении к уголовной ответственности.

Кроме того, с учетом требований ч. 1 ст. 56 УК РФ, в случае совершения преступления небольшой тяжести впервые, при отсутствии отягчающих наказание обстоятельств, такому осужденному вообще не может быть назначено наказание в виде лишения свободы [24], даже условно, с применением ст. 73 УК РФ.

В день сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации 10 ноября 2016 года Министр внутренних дел страны Владимир Колокольцев озвучил планы возглавляемого им ведомства, которое «прорабатывает вопрос об увеличении ответственности за данный вид правонарушений для того, чтобы срок лишения свободы превышал 3 года. Таким образом, данные деяния будут отнесены к разряду средней тяжести, что будет в большей степени соответствовать тяжести последствий» [44]. С такой инициативой нельзя не согласиться.

Что касается дополнительного наказания в виде лишения права заниматься деятельностью по управлению транспортными средствами, то оно назначается на срок не более 3 лет [24]. С учетом мягкости основного наказания, на наш взгляд, уголовное наказание по статье 264.1 УК РФ по существу сводится к лишению водительского удостоверения равно

как и при административном наказании по ст. 12.8 или 12.26 КоАП РФ. При этом, если максимальный срок наказания в случае привлечения к административной ответственности — до 2 лет, то уголовное наказание — всего лишь на 1 год больше.

Очевидно, что при многократном повторном управлении транспортным средством лицом в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, такой максимальный срок не соответствует характеру и степени общественной опасности этих преступных действий. Полагаем, что уместным стало бы увеличение верхнего предела санкции дополнительного наказания до 20 лет, тем более такая возможность уже предусмотрена Общей частью УК РФ (часть 2 ст. 47 УК РФ). Для категории повторных нарушителей анализируемой уголовно-правовой нормы это было бы справедливым.

Отметим, что для лица, управляющего транспортным средством в состоянии опьянения, не наступает и других уголовно-правовых последствий. Так, в соответствии с п. «а» ч. 4 ст. 18 УК РФ имеющаяся судимость по ст. 264.1 УК РФ при совершении этим лицом нового преступления не образует рецидив преступлений, т.к. оно является преступлением небольшой тяжести, а, следовательно, не влечет более строгого уголовного наказания.

В настоящее время в действующее правовое регулирование введено понятие «опасного вождения», выражающегося в следующих действиях:

- 1) неоднократном совершении одного или нескольких следующих друг за другом действий, которые заключаются в невыполнении при перестроении требования уступить дорогу транспортному средству, пользующемуся преимущественным правом движения;
- 2) перестроении при интенсивном движении, когда все полосы движения заняты (исключением при этом признаются случаи разворота, поворота направо или налево, остановки, а также при необходимости объезда препятствия);
- 3) несоблюдении безопасной дистанции до движущегося впереди транспортного средства;
- 4) несоблюдении бокового интервала;
- 5) резком торможении (за исключением случая, когда такое торможение требуется для предотвращения дорожно-транспортного происшествия);
- 6) препятствовании обгону [45].



При этом такие действия водителя должны в обязательном порядке повлечь создание в процессе дорожного движения ситуации, когда движение данного водителя, либо движение других участников дорожного движения в этом же направлении и с такой же скоростью создает угрозу гибели или ранения людей, причинения технических повреждений транспортным средствам, сооружений, грузам или иного имущественного вреда [45].

Бесспорным является мнение о том, что «катастрофическая статистика по совершенным дорожно-транспортным преступлениям в России требует повышенной ответственности за автодорожные происшествия с тяжелыми последствиями» [46, с. 84]. Вместе с тем, на наш взгляд, с учетом приведенных выше примеров опасного, агрессивного вождения, приведшего к трагическим случаям, следует повысить уровень ответственности лиц, позволяющих себе такое управление транспортным средством в состоянии опьянения, пусть даже и не повлекшее дорожно-транспортные происшествия. Важную профилактическую роль сыграло бы разделение статьи 264.1 УК РФ на части 1 и 2 с введением в части 2 квалифицирующего признака совершение преступления, сопряженного с опасным вождением, установлением верхнего предела санкции статьи свыше 5 лет лишения свободы и, соответственно, отнесения данного преступления к категории тяжких.

Итак, судебная практика и практика поддержания государственного обвинения выявили определенные проблемы при назначении уголовного наказания лицам, признанным виновными в совершении преступления, предусмотренного ст. 264.1 УК РФ, что требует повышенного внимания к этому вопросу как судей, так и прокуроров. Кроме того, представляется, что при определении меры наказания осужденным необходим взвешенный, сбалансированный, но в то же время дифференцированный подход с учетом обстоятельств совершения преступления. Совершенствование уголовного законодательства с усилением как основного, так и дополнительного наказания будет стимулировать граждан к законопослушному поведению, что предотвратит опасные последствия в виде трагических дорожно-транспортных происшествий.

Литература

1. Самые крупные и резонансные ДТП последних лет // ЭКСПЕРТ ONLINE, совместно с журналом «Русский репортер»: [сайт]. URL: http://expert.ru/russian_reporter/2012/42/samyie-krupnyie-i-rezonansnyie-dtp-poslednih-let/ (дата обращения: 10.12.2016).
2. *Бастрыкин А.И.* Расследование транспортных преступлений. Проблемы и пути их разрешения : материалы российско-казахского научно-практического семинара. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.
3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления ответственности за совершение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения: федер. закон Рос. Федерации от 31 дек. 2014 г. № 528-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16 дек. 2014 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 25 дек. 2014 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1, ч. 1, ст. 81.
4. *Осокин Р.Б.* Декриминализация клеветы и оскорбления как одна из форм реализации уголовной политики // Социально-экономические явления и процессы. 2012. № 7—8 (41—42). С. 196—199.
5. *Мутасова М.А.* Принцип справедливости в актуальных законопроектах в области уголовного права // Актуальные проблемы уголовного права, криминологии, уголовного процесса и уголовно-исполнительного права: теория и практика: материалы V Международной научно-практической конференции. Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2016. С. 223—237.
6. *Пинкевич Т.В.* Уголовная политика и современное уголовное законодательство // Преступность, уголовная политика, закон / под ред. А.И. Долговой. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2016. С. 128—135.
7. *Зыков Д.А., Шеслер А.В.* Понятие, основания и принципы криминализации и декриминализации деяний // Вестник Владимирского юридического института. 2013. № 1 (26). С. 85—90.
8. *Прокументов Л.М.* Криминологические условия криминализации и декриминализации деяний // Вестник Томского государственного университета. Право. 2012. № 4 (6). С. 56—62.



9. *Осокин Р.Б.* Декриминализация клеветы и оскорбления как одна из форм реализации уголовной политики // Социально-экономические явления и процессы. 2012. № 7—8 (41—42). С. 196—199.
10. *Осокин Р.Б.* Общественная нравственность как особо ценный объект охраны // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 7. С. 167—169.
11. *Осокин Р.Б.* О необходимости разработки концептуальных основ противодействия преступлениям против общественной жизни // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2011. Вып. 3 (95). С. 236—239.
12. *Осокин Р.Б.* Общественная нравственность как объект регулирования и охраны по российскому законодательству // Труды Тамбовского филиала Московского университета МВД России за 2010 год. Тамбов: Тамбовский филиал МосУ МВД России, 2011. С. 114—117.
13. *Осокин Р.Б.* Общественное мнение как условие криминализации общественно опасных деяний (на примере занятия проституцией) // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2014. № 1. С. 58—62.
14. *Докшиков А.З.* Сравнительно-правовой анализ составов присвоения и растраты в нормах зарубежного уголовного законодательства // Общество: политика, экономика, право. 2007. № 2. С. 36—49.
15. *Кокорев В.Г.* Экономические преступления в Уголовном кодексе Испании // Социально-экономические явления и процессы. 2012. № 12 (46). С. 373—380.
16. *Осокин Р.Б.* Специфика криминализации общественно опасных деяний против нравственности по Уголовному кодексу Испании // 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, 2012. С. 305—308.
17. *Осокин Р.Б.* Сравнительно-правовой анализ состава жестокого обращения с животными по уголовному законодательству стран постсоциалистической правовой семьи // Несовершеннолетний как потерпевший и субъект преступных посягательств: уголовно-правовые, криминологические, уголовно-процессуальные и уголовно-исполнительные аспекты: материалы Всероссийской научно-практической конференции. Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2014. С. 89—96.
18. *Осокин Р.Б.* Опыт уголовно-правового противодействия преступлениям против общественной нравственности в Великобритании // Общественная безопасность как уголовно-правовая и криминологическая категория: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 50-летию юбилею прокурора Тамбовской области, заведующего кафедрой уголовного права и процесса, кандидата юридических наук Владимира Ивановича Торговченкова, 3 марта 2015. Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2015. С. 144—147.
19. *Осокин Р.Б.* Уголовное законодательство Австрийской Республики об ответственности за преступления против общественной нравственности // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2016. № 1 (36). С. 66—71.
20. Об усилении административной ответственности за нарушение Правил движения по улицам городов, населенных пунктов и дорогам и правил пользования транспортными средствами: указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 июня 1968 г. (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1968. № 26, ст. 1009.
21. Об ответственности водителей автотранспорта и городского электротранспорта за управление транспортом в нетрезвом состоянии: указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 окт. 1961 г. (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1961. № 40, ст. 557.
22. О внесении изменений в Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 июня 1968 г. «Об усилении административной ответственности за нарушение правил движения по улицам городов, населенных пунктов и дорогам и правил пользования транспортными средствами»: указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 нояб. 1972 г. (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1972. № 51, ст. 1207.
23. О внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, Уголовный кодекс РСФСР, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР: закон Российской Федера-



ции от 24 дек. 1992 г. № 4217-1 (утратил силу) // Рос. газ. 1993. 19 янв.

24. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 22.11.2016 г.): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 24 мая 1996 г. : одоб. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 5 июня 1996 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2954; 2016. № 48, ч. 1, ст. 6732.

25. О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, а также с их неправомерным завладением без цели хищения: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 9 дек. 2008 г. № 25 (в ред. от 24.05.2016 г.) // Рос. газ. 2008. 26 дек.; 2016. 1 июня.

26. Дело № 1-15/2016. Документ опубликован не был. Архив мирового судьи судебного участка № 2 Рассказовского района Тамбовской области за 2016 г.

27. Дело № 10-17/2016. Документ опубликован не был. Архив мирового судьи Рассказовского района Тамбовской области за 2016 г.

28. Дело № 1-72/2016. Документ опубликован не был. Архив мирового судьи судебного участка Инжавинского района Тамбовской области за 2016 г.

29. Дело № 10-8/2016. Документ опубликован не был. Архив мирового судьи Инжавинского района Тамбовской области за 2016 г.

30. Дело № 1-14/2016. Документ опубликован не был. Архив мирового суда Моршанского района Тамбовской области за 2016 г.

31. Дело № 1-76/2016. Документ опубликован не был. Архив Моршанского районного суда Тамбовской области за 2016 г.

32. Постановление Президиума Тамбовского областного суда от 15.09.2016 // дело № 44-у-76.

33. Дело № 1-37/2015. Документ опубликован не был. Архив мирового судьи судебного участка № 2 Ленинского района г. Тамбова за 2015 г.

34. Дело № 10-39/2015. Документ опубликован не был. Архив мирового судьи судебного участка № 2 Ленинского района г. Тамбова за 2015 г.

35. Дело № 1-17/2016. Документ опубликован не был. Архив мирового судьи судебного участка Пичаевского района Тамбовской области за 2016 г.

36. Дело № 1-49/2016. Документ опубликован не был. Архив Ленинского районного суда г. Тамбова за 2016 г.

37. Дело № 22-556/2016. Документ опубликован не был. Архив Ленинского районного суда г. Тамбова за 2016 г.

38. *Городнова О.Н., Иванцова Н.В.* Принцип справедливости — презумпция или фикция уголовного права? // *Юридическая техника.* 2010. № 4. С. 123—129.

39. *Мутасова М.А.* Проблема законодательного закрепления принципа справедливости // *Социально-экономические явления и процессы.* 2015. Т. 10, № 7. С. 172—183.

40. *Дядюн К.В.* Учет принципов справедливости и гуманизма при назначении наказания за рецидив преступлений // *Журнал российского права.* 2011. № 7 (175). С. 57—63.

41. *Шкредова Э.Г.* Учет личности виновного и обстоятельств, смягчающих и отягчающих наказание, как один из критериев справедливого наказания // *Журнал российского права.* 2016. № 6 (234). С. 134—142.

42. *Воронин В.Н.* Влияние назначенного наказания на исправление осужденного и на условия жизни его семьи как общий критерий индивидуализации наказания // *Евразийская адвокатура.* 2016. № 3 (22). С. 69—74.

43. *Курсаев А.В., Осокин Р.Б.* Влияние смягчающих или отягчающих наказание обстоятельств, относящихся к личности исполнителя, на ответственность других соучастников // *Российский следователь.* 2011. № 8. С. 15—18.

44. *Петров И.* Уедут на три года. МВД планирует ужесточить наказание для пьяных водителей // *Рос. газ.* 2016. 10 нояб.

45. О правилах дорожного движения: постановление Правительства Рос. Федерации от 23 окт. 1993 г. № 1090: в ред. постановления Правительства Рос. Федерации от 10 сент. 2016 г. № 904 // Собр. актов постановлений Президента и Правительства Рос. Федерации. 1993. № 47, ст. 4531; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 38, ст. 5553.

46. *Автотранспортное законодательство: состояние и практика применения: учебное пособие / отв. ред. И.В. Гранкин.* М.: Проспект, 2016. 112 с.



УДК 343

ББК 67.408

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ, ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО ЗАПРЕТА НА НЕЗАКОННЫЕ ПОЛУЧЕНИЕ И РАЗГЛАШЕНИЕ СВЕДЕНИЙ, СОСТАВЛЯЮЩИХ КОММЕРЧЕСКУЮ, НАЛОГОВУЮ ИЛИ БАНКОВСКУЮ ТАЙНУ

СЕРГЕЙ ВАСИЛЬЕВИЧ КАРТАШОВ,

аспирант кафедры уголовного права и процесса Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина

E-mail: serg22052009@yandex.ru

Научная специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент Р.Б. Осокин

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается вопрос о социальной и исторической обусловленности криминализации незаконных действий по получению и разглашению информации, относящейся к коммерческой, налоговой или банковской тайне. Особое внимание обращается на предпосылки и проблемы формирования изучаемого уголовно-правового запрета. Выделяются тенденции развития уголовного законодательства, а также дискуссионные вопросы темы, выражает и обосновывает собственное мнение по ним.

Ключевые слова: банковская тайна, коммерческая тайна, криминализация, налоговая тайна, незаконное получение, незаконное разглашение, уголовная ответственность.

Abstract. In article the question of social and historical conditionality of criminalization of illegal actions for receiving and disclosure of information relating to a trade, tax or bank secrecy is considered. Special attention is paid on prerequisites and problems formation of the studied criminal and legal ban. The author allocates tendencies of development of the criminal legislation, and also debatable questions of a subject, expresses and proves own opinion on them.

Keywords: bank secrecy, trade secret, criminalization, tax secret, illegal receiving, illegal disclosure, criminal liability.

Экономическая деятельность во все времена была связана с информацией, которую одни лица пытались всячески оберегать, а другие — применять самые различные способы, направленные на завладение нужными им сведениями, прежде всего, связанными с коммерческими отношениями, банковской деятельностью и налогообложением. Ценность данной информации в силу ее неизвестности посторонним гражданам и организациям, возрастала по мере возникновения и развития рыночных отношений, укрупнения коммерческих организаций и усиления конкурентной борьбы между ними. Одновременно увеличивался и размер потенциальных и фактических вредных последствий, причиняемых

вследствие нарушения режима конфиденциальности соответствующей информации.

Постепенно общественные отношения, связанные с обеспечением информационной безопасности в сфере экономической деятельности, стали приобретать все большую значимость, что и послужило одним из условий для формирования уголовно-правового запрета на действия, посягающие на данный объект [1, с. 36].

В свою очередь, по замечанию Р.Б. Осокина, одна из проблем уголовной политики является одновременно и форма ее реализации — это совершенствование уголовного законодательства [2, с. 196]. В этой связи невозможно выработать эффективные



уголовно-правовые нормы Особенной части УК РФ без обращения внимания на генезис российского уголовного законодательства, на основе которого можно проанализировать становление и развитие норм об ответственности за рассматриваемое нами преступление [3—13].

Отметим, что в нашем государстве, впрочем, как и во многих других странах мира капиталистические отношения стали стремительно развиваться во второй половине XIX века, что нашло свое отражение в законодательстве того времени. В частности, в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. [14], с которого начинается «кодифицированный» этап отечественного уголовного законодательства, [13, с. 88; 11, с. 24; 12, с. 77—78; 10, с. 11]) были предусмотрены нормы, направленные на охрану отношений, связанных с различного рода конфиденциальной информацией, относящейся к коммерческой тайне в ее сегодняшнем понимании. Прежде всего, речь шла об охране производственной тайны, включающей запрет на разглашение вверенных по работе тайных сведений о средствах, используемых при изготовлении и отделке произведений фабрик, заводов или мануфактур, без согласия тех, кому такие сведения принадлежали по праву, и с причинением им ущерба (ст. 1355 Уложения). Предусматривалась ответственность и для должностных лиц за открытие постороннему секретной информации, принадлежащей правительству или частному лицу, касающейся производства определенных изделий, выполнения работ и т.п. (ст. 424 Уложения).

Также в Уложении 1845 г. была установлена ответственность за посягательства на отношения, связанные с торговой тайной. Например, были криминализованы умышленные действия продавцов в виде открытия какой-либо тайны или иных, вредных для «хозяина» разглашений (ст. 1187), а также за действия биржевых маклеров по преждевременному преданию огласке торговой сделки, совершенные против воли ее сторон (ст. 1316).

Активное развитие банковской сферы, включая формирование соответствующего законодательства, наблюдавшееся в России в тот же исторический период, обусловило введение уголовно-правового запрета, направленного на охрану банковской тайны от незаконных действий чиновников и должност-

ных лиц государственных кредитных учреждений, общественных и частных банков (ст. 1157). В качестве служебного проступка рассматривались сходные действия, совершенные вследствие «не-радения», то есть небрежного отношения к своим обязанностям (ст. 419 Уложения).

В ст. 11572 Уложения 1845г. была установлена ответственность за разглашение сведений, относящихся к налоговой тайне (об имущественном положении, долговых обязательствах, оборотах и прибылях плательщиков), совершаемое «сведущими лицами». При этом в качестве квалифицирующего признака предусматривалась цель причинения вреда «чести или кредиту лица», которого касалась разглашаемая информация.

В 1903 г. была завершена большая работа над проектом Уголовного Уложения [15], в подготовке которого принимали участие такие видные ученые того времени, как Н.С. Таганцев, И.Я. Фойницкий и другие. Разработка данного документа была обусловлена ростом экономики страны, существенными изменениями в государстве и обществе, а также развитием юридической науки и законодательной техники. Уложение 1845г. в силу своей громоздкости и казуистичности уже не отвечала реалиям начавшегося XX столетия, и требовало коренной переработки.

В Уложении 1903 г. охране различного рода тайн была посвящена специальная глава XXIX «Об оглашении тайны», нормы которой регулировали отношения, обеспечивающие сохранность конфиденциальных сведений. В частности, в ст. 541 предусматривалась ответственность за умышленное разглашение при отсутствии уважительных причин сведений, которые составляют тайну, если это могло причинить вред имущественного характера или опозорить другое лицо, которого касались эти сведения.

Также в главе XXIX Уложении 1903г. предусматривались и специальные нормы (статьи 542-546), касающиеся разглашения тех же видов тайны, что и в Уложении 1845г., при этом ответственность усиливалась при совершении соответствующих действий с целью причинить ущерб либо извлечь личную имущественную выгоду. В качестве субъектов данных преступлений рассматривались лица, состоявшие с потерпевшей стороной в особых дове-



рительных отношениях и занимавшие положение, использование которого обуславливало реальную угрозу причинения вреда.

Отметим, что Уголовное Уложение 1903 г. так и не было введено в действие в полном объеме, причем его статьи 541—546 также не попали в число норм, подлежащих применению. Это было связано с рядом факторов, в том числе и с политической ситуацией в стране, и с прогрессивностью многих положений данного документа, идущей вразрез с устоявшимся подходом к регулированию отношений в государстве.

Изучение выделенных норм Уложения 1903 г. позволяет нам заключить, что в нем посягательства на отношения, связанные с сохранностью торговой, промышленной, банковской и иных видов тайн, имеющих место в экономической деятельности, стали рассматриваться как проявления незаконной конкурентной борьбы между хозяйствующими субъектами. Такое видение позволило расширить круг уголовно-правовых запретов в этой области, а также субъектов соответствующих преступлений, более детально дифференцировать ответственность и повысить строгость наказания за их совершение. Вместе с тем на тот момент еще не было учтено диалектическое единство и сопоставимая общественная опасность незаконных действий по разглашению и собиранию конфиденциальных сведений, не закреплены такие критерии дифференциации ответственности, как групповой способ совершения деяния и тяжесть наступивших последствий.

В советский период нашей истории законодательство развивалось в русле общего политического и экономического курсов государства, в том числе с учетом отказа от капиталистического образа построения экономики страны. Исходя из этого, все соображения относительно охраны коммерческой, налоговой или банковской тайны стали рассматриваться как проявления прежнего буржуазного государства, излишние в советском законодательстве.

Вместе с тем в советском государстве охранялись отдельные виды тайны, в том числе тайна банковского вклада. В ст. 117 УК РСФСР 1922 г., включенной в главу II «Должностные (служебные) преступления», содержался запрет на разглашение должностными лицами сведений, которые не подлежат оглашению, то есть данная норма, будучи

бланкетной, отсылала к другому законодательству, предусматривающему запрет на разглашение той или иной конфиденциальной информации. В связи с этим, как уже отмечалось выше, уголовный закон предусматривал ответственность за разглашение посторонним тайны банковского вклада, совершенное служащими государственных сберегательных касс. По той же уголовно-правовой норме несли ответственность руководители и служащие губернских, особых и участковых комиссий, связанных с делопроизводством по подоходно-поимущественному налогу, при разглашении посторонним сведений об имущественном положении, о долговых обязательствах и доходах плательщиков. Также члены и председатели налоговых комиссий отвечали в уголовно-правовом порядке за разглашение сведений, касающихся субъектов промышленной и торговой деятельности (о размерах оборота продукции и товаров, задолженности и т.д.) [16, с. 30]. Санкция ст. 117 УК РСФСР 1922 г. являлась ссылочной — для определения видов и пределов наказания необходимо было обращаться к санкциям ч. 1 и ч. 2 ст. 105 этого УК об ответственности за злоупотребление властью, наказуемое лишением свободы или принудительными работами на срок до одного года или увольнением от должности (ч. 1), а при наступлении тяжелых последствий или при совершении деяния из корыстных или иных личных видов — лишением свободы не ниже одного года со строгой изоляцией. То есть разглашение тайны (ст. 117 УК РСФСР 1922 г.), имевшее формальную конструкцию состава, законодательно приравнивалось к злоупотреблению должностными полномочиями, повлекшему тяжкие последствия.

Последовавшее развитие советского государства, его политических и экономических институтов потребовало совершенствования правового регулирования все более усложнявшихся общественных отношений, в том числе связанных с обеспечением информационной безопасности сфере экономики. Законодательство того времени была весьма динамичным, что первоначально было связано со стремлением скорейшего замещения нормативных правовых актов прежнего режима, а затем — с необходимостью существенной доработки изданных в спешном порядке законов. Не исключением стал и первый Уголовный кодекс 1922 г., утративший силу



в связи принятием и вступлением в действие УК РСФСР 1926 г.

Глава III УК РСФСР 1926 г. «Должностные (служебные) преступления» включала статью 121, в которой предусматривалась ответственность за разглашение, сообщение, передачу или собирание в целях передачи должностным лицом сведений, не подлежащих оглашению. Данное преступление наказывалось лишением свободы на срок до трех лет или дисциплинарным взысканием, налагаемым соответствующими органами.

По сравнению со ст. 117 предыдущего Уголовного кодекса, в ст. 121 УК РСФСР 1926г. усложнялась объективная сторона преступления за счет включения в нее таких альтернативных действий, как сообщение, которое следовало отграничивать от разглашения, а также передача и собирание. Применительно к последнему действию была указана цель — передача собираемых сведений. Как и ранее, речь шла о тайне, имеющей ведомственный, служебный характер, поэтому банковская и налоговая тайны включались в предмет регулирования данной нормы, когда соответствующие сведения использовались в деятельности должностных лиц. Сохранившееся указание на специальный субъект преступления существенно сужало область применения рассматриваемого уголовно-правового запрета. При этом должностные лица определялись в примечании к ст. 109 УК РСФСР 1926 г. о злоупотреблении властью или служебным положением как «...лица, занимающие постоянные или временные должности в государственном (советском) учреждении, предприятии, а равно в организации или объединении, на которые возложены законом определенные обязанности, права и полномочия в осуществлении хозяйственных, административных, профессиональных или других общегосударственных задач». К ним относились и должностные лица профессиональных союзов, совершившие служебные преступления и привлеченные к ответственности по постановлениям этих союзов. Указание на виды задач, решаемые должностными лицами, позволяет определить и разновидности сведений, не подлежащих разглашению, сообщению, передаче и собиранию.

Сравнение санкций изучаемых уголовно-правовых норм, позволяет сделать вывод о том, что санк-

ция ст. 121 УК РСФСР 1926 г., несмотря на изначально более высокий предел наказания в виде лишения свободы, все же была более мягкой, поскольку не предполагала строгую изоляцию при исполнении данного вида наказания, а также предусматривала альтернативу в виде дисциплинарного взыскания, чего не было в ст. 117 УК РСФСР 1922 г.

В Уголовном кодексе РСФСР 1960 г. не была предусмотрена норма, аналогичная ст. 121 УК РСФСР 1926 г. или ст. 117 УК РСФСР 1922 г. Разглашение, сообщение, собирание и передачу конфиденциальных сведений, не являющихся государственной тайной или тайной усыновления, относящихся к предмету других преступлений, при наличии определенных обстоятельств могли быть квалифицированы как злоупотребление должностными полномочиями или халатность. Вместе с тем Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 января 1984 г. [17] число иных государственных преступлений пополнилось новым видом, состоящим в передаче иностранными организациями сведений, составляющих служебную тайну (ст. 761). При этом к последней были отнесены экономические, научно-технические или иные сведения, образующие служебную тайну. Основной состав данного преступления был сконструирован как формальный, причем деяние образовывали два альтернативных действия — передача или собирание в целях передачи указанных сведений иностранным организациям или их представителям. Субъект данного преступления определялся как специальный — им признавалось лицо, которому эти сведения были доверены по службе или работе или стали известны иным путем. Однако указание на иной путь получения конфиденциальной сведений, по сути, означал, что субъектом преступления является любое физическое вменяемое лицо, так или иначе располагающее соответствующей служебной информацией. Одновременно возникал вопрос относительно обоснованности выделения такого действия, как собирание сведений, поскольку субъект преступления предполагал изначально обладание лицом конфиденциальной информацией. Та же ситуация наблюдалась и с лицом, получившим доступ к сведениям иным путем. Применение данной уголовно-правовой нормы осложнялось и наличием в ее части второй оценочных признаков, характеризующих



последствия деяния (крупный ущерб государственным или общественным организациям либо иные тяжкие последствия).

Законодательный подход к установлению уголовной ответственности за незаконные собирание и разглашение конфиденциальных сведений не менялся вплоть до 90-х годов прошлого века, когда после краха советской социально-экономической формации стала выстраиваться новая, основанная преимущественно на рыночных, по сути, капиталистических экономических отношениях.

Принятие Закона от 2 декабря 1990 г. «О банках и банковской деятельности в РСФСР» [18] с последующими изменениями и дополнениями, а также первых двух частей Гражданского кодекса Российской Федерации позволило сформировать основы для регулирования отношений, связанных с обеспечением коммерческой и банковской тайны [19, с. 8], и создали предпосылки для введения уголовной ответственности за посягательства на соответствующий объект.

Статья 183 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ), вступившего в силу 1 января 1997 г., была включена в главу 22 «Преступления в сфере экономической деятельности» раздела VIII «Преступления в сфере экономики», и первоначально предусматривала ответственность за незаконные действия в отношении двух видов тайн — коммерческой и банковской. Изначально данная уголовно-правовая норма включала два основных состава, и не предусматривала квалифицирующие признаки. Первый основной состав преступления (ч. 1) включал в себя деяние в виде собирания сведений, составляющих коммерческую или банковскую тайну, путем похищения документов, подкупа или угроз, а равно иным незаконным способом в целях разглашения либо незаконного использования таких сведений. В ч. 2 ст. 183 УК РФ в первоначальной редакции предусматривалась ответственность за незаконные разглашение или использование указанных сведений без согласия их владельца, совершенные из корыстной или иной личной заинтересованности и причинившие крупный ущерб. Исходя из сопоставления санкций ч. 1 и ч. 2 ст. 183 УК РФ, можно сделать вывод, что законодатель посчитал более опасными незаконные действия, перечисленные в последней из них, что было логичным, поскольку

собирание таких сведений, по сути, предваряло их разглашение и использование.

Сложности в толковании и последующем применении ст. 183 УК РФ в первоначальной редакции были во многом связаны с перегруженностью предусмотренных ею составов преступлений признаками, существенно сужавших область ее применения. В первую очередь, это указание на обязательную цель собирания сведений, составляющих коммерческую или банковскую тайну, а также материальная конструкция состава преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 183 УК РФ и оценочный характер понятия «крупный ущерб».

Тем не менее, положительными шагами, направленными на обеспечение эффективной охраны выделенных видов тайны стали конкретизация последних и отказ российского законодателя от отнесения данных деяний к числу должностных (служебных) или государственных преступлений, как это было в советское время, и, как следствие, признание его субъекта общим, а не специальным.

В дальнейшем в связи с принятием 31 июля 1998 г. части первой Налогового кодекса Российской Федерации, закрепившей понятие налоговой тайны, а также с учетом накопившихся вопросов к редакции ст. 183 УК РФ, в последнюю был внесен ряд изменений, существенно изменивших ее структуру и содержание [20].

Во-первых, в предмет преступления были дополнительно включены сведения, составляющие налоговую тайну.

Во-вторых, из диспозиции ч. 1 было исключено указание на цель деяния.

В-третьих, из второго основного состава (ч. 2) были исключены мотивы в виде корыстной или иной личной заинтересованности, а также крупный ущерб как последствие преступления. Данное последствие, а также мотив, состоящий в корыстной заинтересованности, были «перенесены» в новую часть 3 этой же статьи, то есть приобрели значение квалифицирующих признаков. Мотив в виде иной личной заинтересованности был полностью исключен.

В-четвертых, в новой части 4 ст. 183 УК РФ стал предусматриваться особо квалифицированный состав по отношению к разглашению и использованию соответствующих сведений, состоящий в тех же действиях, повлекших тяжкие последствия.



Анализ данных законодательных изменений через призму правоприменительной практики позволяет дать им следующую оценку: положительным шагом можно признать исключение из рассматриваемых составов преступлений цели и мотива деяния, а также перенос крупного ущерба в категорию квалифицирующих признаков. Также мы можем признать обоснованной конкретизацию субъекта преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 183 УК РФ: осведомленность о конфиденциальных сведениях вследствие выполняемой работы или службы и так вытекала из сущности деяния, вместе с тем данное законодательное дополнение, по нашему мнению, стало препятствием для дополнительного вменения лицу, незаконно собравшему такие сведения и не имевшему к ним легального доступа, еще и состава их разглашения или использования. Однако придание корыстной заинтересованности квалифицирующего значения представляется нам не вполне обоснованным, поскольку соответствующий мотив априори присущ большинству действий, запрещенных ч. 1 и ч. 2 ст. 183 УК РФ, то есть является типичным для данных преступлений [21, с. 489]. Также считаем, что включение еще одного оценочного признака в виде «тяжких последствий» не соответствовало требованиям правовой определенности. Если последствие в понятие крупного ущерба для ст. 183 УК РФ в 2003 г. [22] было законодательно определено, то тяжкие последствия продолжают оставаться оценочным признаком, что обуславливает почти полное отсутствие фактов применения ч. 4 ст. 183 УК РФ на практике. Кроме того, до настоящего времени отсутствует такой квалифицирующий признак, как совершение данных незаконных действий группой лиц по предварительному сговору или организованной группой.

В дальнейшем изменения вносились только в санкции ст. 183 УК РФ и не затрагивали содержание ее диспозиций, хотя их бланкетное содержание менялось по мере развития законодательства, регламентирующего коммерческую, налоговую и банковскую тайну [23, с. 79].

Также отметим, что область уголовно-правовой охраны общественных отношений, обеспечивающих информационную безопасность при осуществлении экономической деятельности, расширилась за счет дополнения главы 22 УК РФ статьей 1856, предусматривающей ответственность за неправомерное использование инсайдерской информации [24] и конкурирующей с рассматриваемой уголовно-правовой нормой [25, с. 225—226].

Приводимые ниже статистические данные Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации [26] указывают на то, что рассматриваемая уголовно-правовая норма является фактически действующей (применяемой), причем наибольшее число лиц осуждается за совершение рассматриваемого преступления из корыстных побуждений либо с причинением крупного ущерба (ч. 3 ст. 183 УК РФ).

Изучение правоприменительной практики, нормативных и теоретических источников, связанных с установлением и реализацией уголовной ответственности за незаконные действия, связанные со сведениями, составляющими коммерческую, налоговую или банковскую тайну, позволил нам выделить отдельные недостатки и тенденции в развитии соответствующих положений уголовного закона, что позволяет утверждать, что ст. 183 УК РФ нуждается в совершенствовании, направленном на устранение указанных выше недостатков и дальнейшую дифференциацию уголовной ответственности за данные преступления. Такими направлениями

Таблица

Часть статьи 183 УК РФ	Число осужденных по основной/дополнительной квалификации (по годам)						
	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год первое полугодие
Часть 1	1/17	3/8	2/6	4/14	4/3	6/9	1/1
Часть 2	2/0	6/2	3/1	3/2	7/1	9/7	3/3
Часть 3	17/6	15/11	9/7	6/24	30/41	33/50	9/29
Часть 4	0	0	0	0	0	0	1
Всего:	43	45	28	53	86	114	47



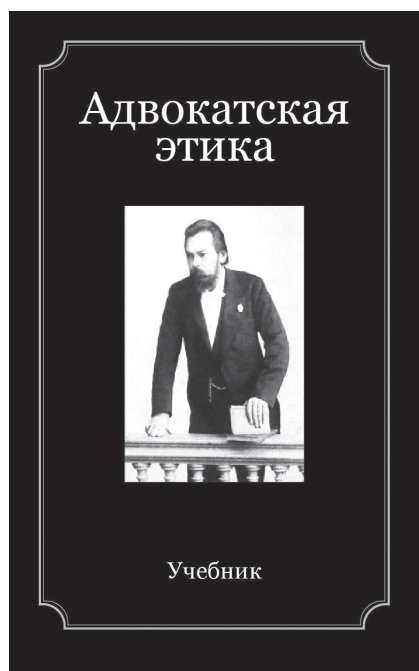
могли бы стать: 1) исключение из диспозиции ч. 3 ст. 183 УК РФ указания на мотив деяния; 2) замена словосочетания «тяжкие последствия» понятием «особо крупный ущерб»; 3) введение дополнительного квалифицирующего признака в виде совершения деяния группой лиц по предварительному сговору или организованной группой с его распространением на деяния, запрещенные ч. 1 и ч. 2 ст. 183 УК РФ. Также востребованными представляются и отсутствующие в настоящее время разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации относительно толкования признаков составов преступлений, предусмотренных ст. 183 УК РФ, и квалификации данных уголовно-наказуемых деяний, в том числе их отграничения от смежных преступлений, например, от неправомерного использования инсайдерской информации (ст. 1856 УК РФ).

Литература

1. *Гладких В.И., Сбирунов П.Н.* Особенности квалификации незаконного получения и разглашения сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну / В.И. Гладких, П.Н. Сбирунов // Юрист. 2012. № 5. С. 36—42.
2. *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. 196—199.
3. *Осокин Р.Б.* Эволюция мошенничества и его способов по русскому уголовному законодательству досоветского периода // Актуальные проблемы уголовного законодательства и правоприменительной практики: материалы Межрегиональной научно-практической конференции. Тамбов: Издательский дом ТГУ имени Г.Р. Державина, 2002. С. 148—154.
4. *Осокин Р.Б.* Уголовно-правовая характеристика способов совершения мошенничества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 24 с.
5. *Осокин Р.Б.* Уголовно-правовая характеристика способов совершения мошенничества: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 184 с.
6. *Мурзина Л.И.* Генезис уголовной ответственности за детоубийство // Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В.Г. Белинского. 2008. № 11. С. 101—104.
7. *Осокин Р.Б.* Генезис норм об уголовной ответственности за жестокое обращение с животными в досоветский период // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2011. № 12-1 (104). С. 396—399.
8. *Фридинский С.Н.* Исследование генезиса уголовно-правовых норм об ответственности за отдельные виды экстремистской деятельности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2011. № 3 (23). С. 27—31.
9. *Васильев А.М., Васильева Н.А.* Генезис отечественного законодательства об уголовной ответственности за преступления военнослужащими // Международный научно-исследовательский журнал. 2013. № 7-3 (14). С. 106—108.
10. *Осокин Р.Б.* Уголовно-правовая охрана общественной нравственности: история и зарубежный опыт противодействия: монография. Тамбов, 2013. 156 с.
11. *Осокин Р.Б.* Теоретико-правовые основы уголовной ответственности за преступления против общественной нравственности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. 46 с.
12. *Осокин Р.Б.* Теоретико-правовые основы уголовной ответственности за преступления против общественной нравственности: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. 581 с.
13. *Осокин Р.Б.* Состояние уголовно-правового противодействия преступлениям против общественной нравственности в некодифицированный период развития российского уголовного законодательства // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 2. С. 86—89.
14. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. (в ред. 1866 и 1885 гг.). изд. 18-е, пересм. и доп., изд. Таганцевым Н.С. СПб.: Российская типография, 1915. 977 с.
15. Уголовное уложение 22 марта 1903 г. с мотивами, извлеченными из объяснительной записки редакционной комиссии, представления Мин. Юстиции в Государственный Совет и журналов — особого совещания, особого присутствия департаментов и общего собрания Государственного Совета. СПб.: Издание Н.С. Таганцева, 1904. 1126 с.



16. *Артемов В.В.* Незаконные получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну, в уголовном праве России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 206 с.
17. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 января 1984 г. «О внесении изменений и дополнений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. № 5, ст. 168.
18. Закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности в РСФСР» // Российская газета. 1996. 10 февраля.
19. *Елин М.В.* Место коммерческой тайны в хозяйственной деятельности субъектов / М.В. Елин // Налоговая политика и практика. 2012. № 10/1. С. 8—15.
20. Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 33, ч. I, ст. 3424.
21. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (научно-практический, постатейный). 3-е изд., перераб. и доп. / под ред. С.В. Дьякова, Н.Г. Кадникова. М.: ИД «Юриспруденция», 2015. 1036.
22. Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 30, ст. 4848.
23. *Топорков А.А., Сербин И.С.* Коммерческая тайна и условия ее защиты по российскому законодательству / А.А. Топорков, И.С. Сербин // Lex Russica. 2006. Т. LXV. № 1. С. 78—90.
24. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 31, ст. 4193.
25. *Гутник С.И.* Противодействие использованию инсайдерской информации уголовно-правовыми методами: потенциальные проблемы правоприменения / С.И. Гутник // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2014. № 1. С. 224—226.
26. Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, раздел «Судебная статистика»: URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=5> (дата обращения: 24.03.2017).



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 343
ББК 67.408

КОРНИ ПРЕСТУПНОСТИ И СУЩНОСТЬ ПРЕСТУПНИКА

ВИКТОР НИКОЛАЕВИЧ ФАДЕЕВ,

профессор кафедры криминологии Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

доктор юридических наук, профессор

E-mail: fadei87@mail.ru

Научная специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Цель данной статьи — обоснование взаимосвязи криминологии как науки о профилактике и борьбе с преступностью с судьбой России, ее ближайшим и отдаленным будущим. Для этого требуется адекватно определить предмет, метод науки и практики, — с одной стороны, и предметное поле компетенций, приемлемое обществом и государством, — с другой.

Ключевые слова: Фундаментальная криминология; неклассическая и глобальная криминология; единство предмета и метода фундаментальной криминологии; корни преступности; сознание, осознание, криминальное сознание; микромир, макромир, микромир преступного мира.

Abstract. The aim of the present article is to show how criminology can connect the prospective of its development as science about the prevention and struggle with the criminality with the destiny of Russia, its close and remote future. For that it is necessary to adequately determine the subject, methodology of science and practice from the one side, and subject field of competence, acceptable by the society and state from the other side.

Keywords: fundamental criminology; non-classic and global criminology unity of subject and method of fundamental criminology roots of criminality; consciousness, recognition, criminal consciousness; micro world, macro world; micro world of the criminal world.

Название статьи предполагает исследование и анализ глубинных процессов, происходящих в сферах преступности и формировании антиобщественного поведения и мотивации личности преступника. В этом заложен глубокий смысл, носящий, прежде всего, метафизический, мировоззренческий характер. Поэтому чтобы раскрыть суть обозначенной проблемы, необходимо очертить пределы ее изучения. Для этого целесообразно проанализировать, прежде всего, причинность в криминологии и детерминацию преступности, которая в первом приближении является исследованной со всевозможной кажущейся детальностью с точки зрения материалистической философии, но представляется, что она в той же степени не изучена с позиции другого раздела философии — метафизики¹.

В этой связи следует отметить, что в качестве экспертной площадки, в анализе теории причинности и детерминации преступности выступают научные труды «патриархов» зарубежной и отечественной криминологической мысли.

Большой интерес представляют попытки справиться с неопределенностью предметного поля в истории нашей науки.

Чтобы не заглядывать вглубь веков, в наше далекое прошлое отметим, что в XIX веке оно было сформулировано знаменитыми криминалистами Колаянни и Ван Гамелем, — под названием *этиология преступления* (Этиология — это учение о причинах преступности). В своей работе «Уголовная социология» Колаянни писал о *влиянии различных факторов на преступность*.



Наряду с этим существует и другое, предложенное Ференцем фон Листом в криминологии: *криминальную биологию или криминальную антропологию и криминальную социологию*. К предмету содержания первой он относил *изучение индивидуальных факторов преступности, а ко второй — исследование преступления, как явления общественной жизни*.

Современник первых представителей моральной статистики, известный итальянский криминалист Ромагноси (Romagnosi) в своей работе «Происхождение уголовного права» («Genesi del drittopenale») неоднократно обращается к выяснению причин преступности. Мы находим у него классификацию этих причин.

Этот далеко не полный список можно продолжить, но отмечаем, что анализируемая проблема широко исследовалась известным отечественным ученым — Михаилом Николаевичем Гернетом. Одной из первых работ, посвященных изучению влияния различных факторов на преступность, является диссертация М.Н. Гернета «Социальные факторы преступности», защищенная в 1906 году, где он глубоко проанализировал практически все наиболее значимые источники в области изучения причинности преступности на тот исторический период развития. В начале прошлого столетия в научной литературе появилась концепция *детерминизма*. В частности, Гернет М.Н. в своей диссертации писал, что «учение о свободе воли было вычеркнуто, его заменила *доктрина детерминизма*».

Неизгладимый след в криминологии и особенно в развитии теории причинности, условий преступности, факторного анализа и детерминации оставили труды Сахарова А.Б., Герцензона А.А., Остроумова С.С., Шаргородского М.Д., Кудрявцева В.Н., Стручкова Н.А., Карпеца И.И., Кузнецовой Н.Ф. и множество научных трудов других отечественных и зарубежных ученых.

В раскрытии сущности причинности и детерминации преступности значительное место заняли материалы научно-практического межвузовского семинара, проведенного 19 апреля 2011 года, на кафедре уголовного права, Высшей школы экономики, посвященного анализу современного состояния криминологии на тему: «*Какая криминология*

сегодня нужна стране? (Проблемы преподавания и практического применения)», проведенного под руководством ныне покойного, заслуженного деятеля науки РФ, д.ю.н., профессора, А.Э. Жалинского, с участием ведущих ученых страны в области уголовного права и криминологии.

Кроме того нами проведен анализ наиболее значимых материалов Всероссийских научно-практических конференций современности: «Криминологическая ситуация в России, состояние реагирования и направления антикриминальной политики», проведенной в Москве 28—29 января 2014 года, а также «Преступность, уголовная политика, закон» от 26—27 января 2016 года и «Проблемы детерминации и предупреждения преступности от 24—25 января 2017 года.

Важное место в освещении проблем причинности и детерминации занимает учебник Криминология Долговой А.И., особенно его 3-й раздел, при этом — неocenимую роль сыграла блестящая статья профессора Долговой А.И. «Нужна ли криминология и криминологический взгляд на преступность».

При этом подчеркнем, что различные источники в объяснении причинности и детерминации преступности приводят широкий спектр представлений о содержании этих понятий, поэтому нет необходимости перечислять определения, данные в научной и энциклопедической литературе².

Следует лишь отметить, что за редким исключением, все устоявшиеся дефиниции имеют право на жизнь, в их основе — выявление причин и причинно-следственных связей, обусловленности, а может быть, и предопределенности, фатальности причин, порождающих то или иное явление, в нашем случае *преступность* с одной стороны и *беспомощность* в борьбе с нею общества и криминологии, с другой!

Имея в виду при этом, что одну из центральных позиций в теории криминологии, в том числе, в таких ее секторах как онтология и антология, занимают именно причинность и детерминация преступности, которые находятся под постоянным вниманием научного сообщества, обсуждаемые в литературе, а также на различных научно-практических конференциях и семинарах.

В порядке постановки проблемы отмечаем, что обсуждению причинности и детерминации пре-



ступности значительное время было уделено на указанном научно-практическом межвузовском семинаре, где прошла широкая профессиональная дискуссия.

В частности, д.ю.н., профессор Самовичев Е.Г. высказал свое суждение об отдельных разделах криминологии, которые ставят преподавателя в сложное положение, в данном случае — раздел «О причинах и условиях преступности». Е.Г. Самовичев отметил, что это «традиционный раздел в учебниках, хотя в некоторых монографиях он исчезает. Например, в монографии В.В. Лунева («Курс мировой и российской криминологии») нет разделов «причины и условия» и «личность преступника» (в порядке восстановления справедливости необходимо отметить, что в последующих работах профессор Лунев В.В. устранил этот пробел).

Здесь же профессор Самовичев Е.Г. отметил, что «представляется, необходимым пересмотреть концепцию причинности детерминации в криминологии. Она не выдерживает никакой критики, т.к. никаких причин в строгом смысле слова установить не удастся». Далее он высказал мнение, что «не надо вводить в заблуждение и студентов — нет ясного представления о причинах. Проблематика уводится в сферу системности, сложности. Этот раздел целесообразно трансформировать в нечто иное, например в тенденции. Тенденции можно изучать, при условии убедительности определения того, что именно они отражают. Но имея в виду природу юридической преступности, говорить можно, главным образом, о функционировании государственной системы создания преступлений, т.е. одной из ветвей власти, а не об уровне реальной криминальной безопасности населения».

На этом же семинаре заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., профессор Бабаев М.М. развил мысль Е.Г. Самовичева о юридической и фактической преступности и предложил считать предметом криминологии не те деяния, которые закреплены в УК РФ, а те которые объективно обладают общественной опасностью.

Позиция профессора Самовичева Е.Г. созвучна мнению отдельных зарубежных криминологов, в частности по утверждению американского крими-

нолога Торстена Селлина, «наука отказалась от концепции причинности и обращается к ней только для обозначения функционального взаимоотношения между определенными элементами или фактами», поэтому причина преступления — это «всего лишь необходимо предшествующие обстоятельства или условия преступного поведения».

В опровержение указанной точки зрения профессор Долгова А.И. в своем учебнике Криминология пишет: «Здесь, происходит отождествление причин и условий, не конкретизируется, что понимается под «необходимо предшествующими обстоятельствами» и «условиями». Практически игнорируется все многообразие взаимосвязей разных обстоятельств, явлений, процессов». И далее здесь же Азалия Ивановна пишет «При различии многих посылок представителей социологической и клинической криминологии их в основном объединяет отказ от поиска причинно-следственных связей. В ряде исследований смешиваются факторы разного порядка, отсутствуют оценки характера их взаимосвязи с преступным поведением, не вычленяются причинные зависимости»³.

В целом поддерживая позицию профессора Долговой А.И. и других ученых высказавших свое мнение по представленной проблеме, отмечаю, что требуется определенное прояснение ситуации, сложившейся в криминологии о причинности и детерминации преступности.

В частности сформулированные в теории криминологии причины, условия, факторы и детерминация преступности, в том числе, так называемый причинный комплекс факторов, детерминирующих антиобщественное поведение личности, являются, как представляется, лишь *инструментом*, способствующим раскрытию механизма формирования антиобщественного поведения и совершения конкретного преступления или отдельной категории и группы преступлений, а также девиантного поведения личности, совершившего преступление. Однако если рассматривать данный *инструмент* с точки зрения диалектической логики, то он функционален лишь на уровне *единичного*, в отдельных случаях — *особенного*, но никак не на уровне — *всеобщего*.

Например, в науках уголовно-правового цикла, в т.ч. и в криминологии эта ситуация уже осмысле-



на и даже «прочувствована» на уровне **единичного**, то есть — *преступления и личности преступника*, которого всегда стараются «загнать» в рамки этой логики и построенного с ее же помощью законодательства. Но на уровне **особенного** (например — *поведения государства в отношении к своему народу*), а тем более — **всеобщего** (т.е. *человечества*) она далеко не очевидна и упрятана за разными громкими словами и вывесками, теориями типа расовых или религиозно окрашенных, т.е., за чисто социальными и физическими объектами — в то время — *истина и ее искажения* располагаются в мире *метафизики* и действуют на нашу жизнь и сознание именно изнутри него.

Как известно, совершающему прогулку в саду Исааку Ньютону на голову упало яблоко, и он увидел за этим простым фактом, на который до него никто не обратил внимания, закон Всемирного тяготения и даже больше того — реальную физическую картину окружающего нас мира и его устройство. Это — факт и событие, по которым можно преподавать азбуку диалектической логики, конкретно — *раздел о развитии от единичного, через особенное к всеобщему*. Точно так же нужно отнестись к тем данным, которые вообще всем хорошо известны, хотя пока что мало кто слышит в них тревожных, если не набатных ноток и звуков.

Каждодневное и постоянное движение через границы России разных товаров, негативно влияющих на здоровье и жизнеспособность коренного населения, это, так сказать, рыночная банальность — алкоголь, наркотики, табачные изделия, просроченные БАДы и лекарства, лежащая второсортная пища, которую в нормальных странах даже продавать нельзя — это *уровень единичного*.

Ежегодно производится многомиллиардная оплата закупок этих товаров за рубежом из бюджета населения и государства, то есть большие материальные потери, притом фактически за неуклонную убыль численности населения и уродование генофонда — это *уровень особенного*. По качеству здоровья и продолжительности жизни мы где-то на 119-м месте в мире, это — *уровень всеобщего по отношению к нации*.

Поэтому, при всей привлекательности концептуальных положений предмета классической, или

если угодно, академической криминологии их логичности, фундаментальности и обоснованности, вместе с тем они обладают общим недостатком — *не объясняют ОСНОВЫ появления и зарождения преступности и, следовательно, преступного поведения*. И как следствие — не раскрывают **корни**⁴ преступности и **сущность**⁵ девиантного, антиобщественного поведения личности! Что в свою очередь не позволяет разработать *целостную теорию и практику предупреждения преступности*. В связи с этим в криминологии, как представляется, невозможно обойтись без таких понятий как — *корни преступности и сущность преступника*.

Это — повод и основание для появления, под условным пока названием, **ФУНДАМЕНТАЛЬНОЙ КРИМИНОЛОГИИ**, которая, как новая форма — находится сейчас в состоянии осмысления и разработки ее основ, с определением предмета на поле взаимодействия метафизических и космических сил, которые диаметрально по происхождению и характеру действия.

Мы ни в коей мере не отрицаем классическую криминологию как науку о преступности и борьбе с нею. Иное дело, что ее теперь можно рассматривать лишь как отправную, базовую версию, которая в связи с глобализацией преступности и преступной глобализацией оказалась недостаточно эффективной в отношении к криминальному миру в его новых формах и масштабах.

Больше того, как было указано ранее, нами предпринимается попытка сформулировать и предложить качественно новый подход к этой проблематике и соответствующую ему версию развития криминологии в трех основных аспектах — базовая (*неоклассическая*), неклассическая и глобальная (*космо-планетарная*)⁶, в соответствии с диалектической логикой — *единичного, особенного и всеобщего*. Ясно понимая, что в целом такая криминология принципиально и во многих отношениях отличается от своей классической прародительницы, мы заботимся исключительно о ее приемлемости обществом и росте компетентности в отношении к развитию преступности для ее предупреждения и ликвидации.

Но это тема отдельного обсуждения, поэтому здесь лишь акцентируем внимание читателя на том,



что для такого осмысления и разработки основ неклассической, и глобальной версий криминологии — как структурных элементов фундаментальной криминологии, нужно изменять не только и даже не столько предмет и метод науки и практики, но и сам логический инструмент, который должен соответствовать этой принципиальной новизне и быть адекватным в работе с нею. Для этого надо отойти от вулгарного материализма и принять новую философскую доктрину и иное мировоззрение, соответствующее и этому отхождению, и вхождению в мир будущего.

Криминология как таковая всегда имеет дело с событиями, происходящими в данном мире, в этом смысле ее, как и саму преступность, можно отнести к классу как естественных, так и социальных наук. В то же время, как представляется, корни преступности кроются в глубинах человеческого сознания и в других обстоятельствах, которые определяются нередко как гуманитарные. Во всяком случае, наибольшие трудности связываются с тем фактом, что криминология имеет дело с человеком и его поведением в обществе и в природе, т.е. по содержанию и сути является всеохватной, а гуманитарной — лишь по форме и характеру.

По вполне обоснованному мнению профессора Долговой А.И. и опираясь на ее справедливое замечание о том, что «не существует какой-то общей, основной, главной причины, которая бы исчерпывающе объясняла происхождение преступности в конкретных условиях во всем ее разнообразии. Как нет и единого облика преступности «всех времен и народов». И здесь же Азалия Ивановна пишет — «нельзя рассчитывать и на создание какого-либо универсального «каталога причин»⁷.

Профессор Стручков Н.А. отмечал, что «преступность лишь в главном, в основном, в конечном итоге обусловлена определенными причинами. Между тем действие этих причин зависит от целого ряда обстоятельств...»⁸.

В этой связи А.И. Долгова пишет, что «материальные условия жизни людей определяют общественное сознание, а уже оно — преступность. Отсюда оценка общественной психологии как непосредственной, ближайшей причины преступности»⁹.

В качестве базовой рабочей гипотезы, можно предположить, что одной из главных причин, детерминирующих¹⁰ преступность, является с одной стороны, рукотворное, а в ряде случаев сознательно поддерживаемое несовершенство системы жизнеустройства и жизнеобеспечения основной части человечества, а с другой осознание этого обстоятельства все большим числом здравомыслящих и активных людей, которые хотят и, в принципе, имеют право жить лучше, чем им предоставляет действующая система жизнеустройства и жизнеобеспечения.

Таким образом, в самой природе человека и в реальных условиях его жизни уже заложены, с одной стороны дуализм добра и зла, а с другой — антагонизм, условность законопослушания и потенциальная возможность нарушения законов в своих интересах. При этом осознание несовершенства системы жизнеустройства и жизнеобеспечения и его самостоятельное исправление «для себя» все большим числом людей — это лишь материализованный фон или «сцена», на которой происходит и разворачивается метафизическое действие — борьба между Добрым и Злым началами в сознании и жизни каждой личности внутри себя и вне себя, то есть — в обществе и в стране, в которой она проявилась именно в этой, личностной форме и разворачивается в течение ее жизненного цикла.

Отсюда вытекает, что корни преступности кроются в самой дуально-диалектической природе человека, как социально-биологического существа определенными психологией, сознанием¹¹ и самосознанием, а плохие условия жизни подавляющего большинства людей являются лишь катализатором, который может активировать проявление правонарушающего, «криминального начала» в сознании и жизни конкретного индивидуума.

В частности Стручков Н. А. отмечал, что непосредственные причины следует искать в сфере сознания, ибо «все побудительные силы, вызывающие действия человека, неизбежно должны пройти через его голову, должны превратиться в побуждения его воли»¹².

Из этого отчетливо видно, к какой коллизии можно свести и сводится центральная проблема криминологии и в первую очередь, мы имеем дело



с главной для всего человечества проблемой *очищения сознания и жизни* человека от действия *условных Темных сил, отрицательных воздействий*, которые и есть один из основных предметов изучения. В то же время — *метод*, которым это можно делать, тоже представляет собой разновидность *сознания*, так что мы сталкиваемся с *местом определения предмета и метода* новой или *если угодно, фундаментальной криминологии* как с проблемой понимания и представления действия Темных, и Светлых сил в сознании, в жизни людей и общества в целом.

Именно это диалектическое, по сути, единство особенных противоположностей (*а не борьба противоположностей, как определено в материалистической философии*) предполагает принципиальное инакомыслие по сравнению со стандартным криминологическим мышлением и привычной логикой «исключенного третьего» типа «виновен» или «невиновен», с помощью, которой сейчас представляется фрагментарно-дискретная картина и в сфере преступности, и в области криминологии в целом.

Например, классическая биология и медицина изучают и описывают мир живых объектов, организм человека. В этом плане — они обычные «жертвы» вульгарного материализма, в котором отождествлены и перепутаны материя и объективная реальность, существующая вне человека и данная нам в ощущениях. Хотя В.И. Ленин в свое время определял понятие *материи* как «...философскую категорию для обозначения объективной реальности, и которая дана нам в ощущениях, которая копируется ... и т.д.», то есть, нам представляется, как идеальная сущность, обитающая исключительно в сознании и вне самой материи как таковой. Впрочем, вся наука, точнее — ее классические формы, грешат или лучше сказать, «больны» таким же, ущербным пониманием материи вообще и предмета своего профессионального внимания и деятельности, — в частности. В них совершенно недооценивается роль того логического аппарата и философской концепции, которые составляют основу всякого знания вообще и отражают его уровень по отношению к его предмету, в частности. Классическая криминология не составляет в этом отношении практически никакого исключения.

Если огромное количество видов и форм *преступлений и преступного поведения* глубоко изучены и описаны, то понимание **корней преступности и сущности преступника** и *возможность управления, подавления, предупреждения* и прочих действий в отношении к ней как к саморазвивающемуся явлению, пока остаются в сфере *неопределенности*. Складывается впечатление, что эта криминология как бы «стесняется» называть вещи своими именами и строится по принципу двойных стандартов, обходя многие личности и их деяния.

В частности приватизация национального достояния в правовом отношении произошла в основном по откровенно *криминальным* сценариям — как *передел* оказавшейся бесхозной собственности, захваченной властью предрержащей группой, так называемых, *олигархов*.

Частная собственность — это в словесном обрамлении естественнонаучная, а не политико-экономическая категория, и ее обобществление без учета данного объективного обстоятельства, которое имело место после революции 1917 года, это непременно насилие и захват, а лучше сказать перехват чьей-то, пусть даже и не оформленной в правовом отношении частной собственности, которая остается таковой, независимо от того, кто конкретно ею владеет. Это — всегда *передел* собственности, как бы это ни называлось, то есть, как правило, *криминал* по определению, только больший или меньший. Арабские Эмираты, в свете сказанного, с их равно долевой собственностью всех коренных жителей и каждого вновь родившегося ребенка как нового представителя их нации и будущего члена их общества — это наименее криминальная страна по отношению к законам Природы, по которым должны осуществляться жизнеустройство и жизнеобеспечение каждого человека на Земле и в Космосе. То же самое можно сказать о Норвегии. Все же остальные страны, в том числе, и прежде всего, — современная Россия с ее обездоленным в этом плане населением и громадной бесхозной территорией — *криминальны просто по определению*.

В целом жизнеустройство не по *Космическим или Божественным* духовно-нравственным *Законам*, а по каким-либо другим правилам, установленным на время правления той или иной властной эли-



той, следует называть и понимать как ту или иную форму **криминализма**, понимая это явление и его определение как нечто гораздо более общее по сравнению с феодализмом, капитализмом, социализмом и прочими «измами», занимавшими определенное место в истории человечества. Все они были далеки от понимания действительной природы и значения *частной собственности*, как системообразующего фактора целого, и потому не могли создать нормальную систему жизнеустройства и жизнеобеспечения, а значит в той или иной степени сохраняли *условия и предпосылки для существования, роста и развития преступности как способа передела собственности*.

За последние десятилетия реальную власть на территории России и прежде всего, над ее природными, а также созданными трудом народа богатствами быстро захватила очень небольшая группа, в большинстве своем, «национально окрашенных физических лиц». Но новые ее собственники в большинстве своем — это далеко не те, которые почти целое столетие «проливали пот и кровь» за страну и государство и работали на них, так сказать — за идею и нищенскую зарплату.

На языке классической криминологии довольно трудно определить статус и права этих людей, равно как и их поведение. Как правило, и то, и другое *либо вне закона, либо вообще вне всякого правового поля*, особенно, если сделки и договора заключаются на яхтах, которые заходят в порты удобных для их владельцев стран и поднимают их флаг на мачте как основание для использования их правового поля.

Иначе говоря, это в большинстве своем не хозяева частной собственности как части национальных богатств России, а обыкновенные *социальные паразиты*, хотя в классической криминологии такого понятия нет, поэтому это явление можно назвать просто — как **паразитизм**. В целом, это не только российское явление — оно понятно и криминологам, поэтому разобраться с ним можно довольно легко, поскольку это — одно из «национально окрашенных» проявлений всеобщего **криминализма**, о котором даже «продажные»¹³ СМИ говорят во всеуслышание.

Если же рассматривать **паразитизм и криминализм** как две стороны одной медали, то ее название — «**Темные силы**», живущие и действующие

в жизни и сознании людей и человечества, это — **сама суть преступности, ее исток**, реальное эзотерическое начало, уходящее своими корнями, если можно так сказать, в тайны мироздания.

Например, в духовной сфере авторитет традиционных религий упал как никогда за последнее тысячелетие и продолжает падать, причем это характерно для всех религий. Особенно это коснулось различных течений *христианства и мусульманства*. Восточные религии кризис пока затронул в меньшей степени (*по выражению папы Римского Павла II — буддизм это религия без Бога...*).

В этой ситуации закономерно появление огромного числа различных сект и учений, подавляющее большинство которых является тоталитарными организациями или, в лучшем случае, коммерческими предприятиями.

В целом мировая коллизия, противоречащая Божьему замыслу в отношении к жизни человечества на Земле, состоит в том, что она в значительной мере подчинена сейчас и служит капиталу как инструменту власти над миром, которая сосредоточилась в руках небольшого количества совершенно бездуховных людей и используется ими не во благо человечества и Планеты, а во Зло им и в корыстных целях.

Подобные претензии в полной мере относятся к ИГИЛ-ДАИШ-«Исламскому государству», это — наемная армия зомбированных бандитов и головорезов, представляемая в СМИ, ООН, в том числе и в России — как террористическое квазигосударство, созданная и финансируемая «мировой закулисой» для провоцирования и поддержания ситуации «управляемого хаоса» на Ближнем Востоке и во всем мире. Так что ситуация с «Исламским государством» — это *частный случай* и одна из форм деятельности так называемого «мирового правительства» во главе с США как главного претендента на мировое господство, игнорируя национальные приоритеты стран и народов.

На примере действий проповедников так называемого «Исламского государства» можно продемонстрировать механизм формирования *правонарушающего сознания* и, соответственно *поведения* — а как следствие — преступных действий на основе соблюдения *Законов «Исламского государства» на подконтрольных им территориях*.



Но это тема отдельно разговора, поэтому здесь лишь необходимо отметить, что для террористической организации «враги» все, кто не принимает ее идеологию — весь мир разделен на Дар аль-ислам, т.е. территорию ислама, и Дар аль-куфр, территорию неверия. В планах «Исламского государства» захватить весь мир¹⁴.

В качестве предварительного вывода в этой части можно сделать следующее заключение — в основе всего этого лежит в буквальном смысле «зомбированное сознание», которое внедряется различными приемами и методами, через так называемую идеологию «чистого» ислама, путем, в буквальном смысле, зомбирования на уровне подсознания идеологами т.н. «истинного» ислама и прежде всего — *ваххабизма*.

В данном случае мы ни в коей степени не призываем против ислама, выступаем против тех людей, псевдорелигиозных и политических деятелей и руководителей целого ряда стран, которые используют религию, в данном случае ислам для достижения своих политических и геополитических целей.

В этой связи выскажем лишь следующий аргумент. Здесь мы сталкиваемся с необходимостью считаться с этими силами как с некой *метафизической реальностью* и не только в той мере, в которой ее воплощения вполне материальны и осязаемы. Точно так же с бездонностью вместилища непонятных «Темных сил» столкнулась в свое время и осмыслила ее «размеры» неклассическая физика, начиная с Альберта Эйнштейна и множества других физиков, заглянувших в «тайны мироздания».

Известно, что *криминальное сознание* не проявлено материально в классическом смысле этого слова, ее нельзя увидеть, потрогать и т.д. В этом отношении характерна область познаний современной физики, но и она до сих пор, в буквальном смысле, «барахтается» в элементарных частицах, включая БОЗОН ХИГСА, или как его называли — «ЧАСТИЦУ БОГА», но по-прежнему не объясняющую до конца сущность микро-макро мира (известно, что микромир управляет макромиром, а не наоборот!), а по мнению ученых, работающих в области разработки супертехнологий — это та же элементарная частица, не дотягивающая до Планковских измере-

ний (здесь же уместно напомнить о квантовой механике, квантовой физике, об эфире, кинетронике, о биологической телепатии или Улиточном телеграфе французского врача Анри Фабрициуса, об эксперименте Бакстера по биокинетронной связи, наконец, об эффекте сотой обезьяны и т.д.). И только неклассическая физика пытается найти объяснение и только «неопределенность» Гейзенберга позволила обосновать собственно КВАНТ.

Или отметим *криволинейную — неевклидову геометрию Римана-Лобачевского*, которая позволила наполнить новым смыслом и обосновать такие понятия, как: «*время и пространство*», «*пространство времени*», «*время пространства*».

Казалось бы, к чему все это? Но эти категории позволили в области юриспруденции, прежде всего, науке *теория государства и права* обосновать и сформулировать *действие закона во времени и пространстве*, тем самым появилась возможность реализации ее и в иных отраслях права, а криминологам *определить* преступность как количество совершенных преступлений на той или иной территории за определенный промежуток времени...!

Следовательно, в системе криминологических знаний необходимо обратить самое пристальное внимание на том, что в современных криминологических исследованиях практически не уделяется внимание изучению глубинных тенденций и процессов происходящих в сферах *сознания, мировоззрения, мышления, криминального сознания, криминального мышления*, кардинальным образом влияющих на механизм формирования антиобщественной направленности личности. Поэтому, надо начать как минимум, с обоснования *сущности криминального сознания, криминального мышления* в т.ч. через изучение, анализ и объяснение различных источников, написанных и изложенных отдельными историческими персонажами — «просвещенными и посвященными», а также обнаруженными в значительном количестве, но «скрывааемыми» артефактами¹⁵.

Представляется, что *преступное поведение* формируется в сфере *сознания, криминального сознания*, а может гораздо «глубже» и как уже было отмечено — это область *метафизики*, но официальной науке этого *не надо* наложено негласное *табу!* В то



же время, необходимо указать, что никто не отменял «метафизику» Аристотеля, его же «О душе», метафизику Гегеля, его же «Феноменологию духа», перешедшую в Логик, его же «Наука логики», метафизику Канта (см. Критика чистого разума), метафизику Хайдера и т.д.

Предварительно по всему сказанному можно сделать следующий вывод — пришло время, когда становится биологически и социально необходимой разумная криминологическая экспертиза стратегий поведения человечества на планете «Земля», обеспечивающих его выживание и сохранение жизни. Особое место должна занимать экспертиза финансового обращения, поскольку в существующем варианте она работает негативным образом. От процедуры и результатов ее проведения зависят уровень сознания людей, как более или менее разумных существ, цель и характер их сотрудничества друг с другом в жизнеустройстве на планете вообще и в России — особенно.

Поэтому для формирования креативного, или по иному «продвинутого» сознания, необходимо развитие нового мышления, поиска новых подходов в деле воспитания и подготовки, прежде всего, молодого поколения, с учетом комплексного, многофакторного, полипараметрического подходов, как минимум, по принципу НБИКС технологий¹⁶.

Что же до самой криминологии, то ее неклассическая версия анализа по принципу НБИКС технологий может стать по форме аналогом изучения микромира, открытого физикой вне человека и его чувственного восприятия. По сути же и содержанию, это будет метафизический микромир человеческого сознания — планетарного и космического, в том числе преступного, чем, собственно, и определяются отношения с неклассической версией нашей профессии, и с ее партнерами — психологией, психиатрией и медициной, антропологией и палеоантропологией, историей, предысторией и палеоисторией, физикой, астрофизикой и ее приложениями, генетикой, биологией, космобиологией и нейронаукой, педагогией и воспитанием, экологией и демографией, социологией и социальной политикой, восточной натурфилософией, метафизикой, астрологией и другими версиями навыков и знаний, во многом «экзотическими», с точки зрения криминолога!

Все это вместе взятое и многое другое может приблизить нас к объяснению **корней преступности, сущности** вообще и **сущности преступника** в частности. Позволит также повысить «планку» наших размышлений *о месте и роли человека и человечества на Земле и в Космосе* и, как следствие, сказанное имеет особое значение для качественного преобразования предмета и метода криминологии. К тому же выделение в криминологии «личности преступника» для идентификации и оценки его духовно-нравственного, психического, генетического и физического статуса весьма далеки от однозначности, если не сказать большего.

Между тем, в каждом заново рожденном и развивающемся до зрелости и перехода в иные миры человеческом организме в полной мере воплощен и практически однозначно представлен главный принцип, которого нужно придерживаться, строя жизнь Человечества на Земле и в Космосе — каждая клеточка в человеческом организме живет и работает на него, как на целое, а он — на нее, как на свою малую часть, благодаря чему они живут и выполняют свои космически задаваемые функции названного выше созидания жизни и глобального посредничества.

Это и есть единое и естественное (если угодно — от Бога, Творца, или Системы Космического разума) *правовое поле или пространство, в котором действует одна метрика, и реализуются естественное право на нормальную жизнь и обязанности в ее поддержании.*

Подводя некий итог, подчеркиваю, что **логика фундаментальной криминологии имеет своим предметом пространственно-временной континуум¹⁷ сознания человека и человечества в их отношениях с внешним и внутренним миром.** В связи с этим она по форме должна быть частным случаем циклической логики и обеспечивать уменьшение неопределенности представлений о жизни и человеческом сознании в двух временных планах — *ретроспективном* (мотивировки, намерения и т.д.) и в *перспективном* (цели, мечты, планы и т.п.).

Эта задача качественного скачка в развитии *европейской логики* для увеличения степени разумности лишь на первый взгляд далека от прямых интересов классической криминологии, поскольку она слишком зациклена на самом явлении преступно-



сти и в связи с этим практически не выступает как наука, которая помогает отыскивать порождающие метафизические по своей природе и специфике *мотивации поведения человека и человечества*. Нужно осознать, что их оценки всегда по умолчанию сопоставляются с моральной основой жизни общества, так что с учетом изложенного — *сознание и его деятельность по управлению поведением выступают как важная компонента предмета и метода криминологии*.

В криминологии неоднократно пытались сделать нечто подобное в отношении к преступности, но делали это, как правило, очень «скромно» и сугубо профессиональной точки зрения, для чего, указывали то на *биологические, социальные, либо социально-биологические, то на политические, то на объективные и даже психологические обстоятельства, условия формирования, роста преступности и преступных тенденций*. Однако практически во всех концептуальных работах такого рода их авторы оставались на позициях *классической криминологии* и выступали как узкие профессионалы. Тем самым они *сужали масштабы и значимость* этого явления для развития человечества, в том числе практически не затрагивали *власть денег и религий на Земле*, равно как и планетарно-космические основы и составляющие его происхождения.

Были, правда и прямые, «амбициозные» работы типа «Наше преступное общество» (Э. Шур) или «Криминальная история христианства» (К. Дэшнер — в 4-х томах), в которых показывалось, что преступность, представляемая как предмет криминологии, это искусственно выделяемая ею, как наукой, область понятных ей событий и обстоятельств.

На самом деле сам тип жизнеустройства и развития общества таков, *что преступность — это сама его сущность* или, во всяком случае — неизбежный атрибут, сознание, «руки и ноги» ответственного организма, используемые им в жизни.

Главный концептуально-методологический ресурс, позволяющий сделать попытку выдвинуть иную и именно такую свободную от традиционных ограничений точку зрения, *которая исходит из того, что привычные представления о преступности слишком социализированы и приземлены за счет связи с социальным институтом государства и права*

и потому *отделены системами профессиональных понятий* от прочих представлений о мире и мироустройстве.

Именно поэтому для осуществления идеи проведения общественно-криминологической экспертизы человеческой предыстории нужны соответствующие этой задаче *уровень сознания* экспертов и адекватный логический инструмент, в основе которого лежит «сцепка» сознания эксперта с этой метафизической и эзотерической реальностью.

В сущности, повторяя сказанное, это пространство как некое «вневременье», «место контакта» нашего *сознания* с полем действия и взаимодействия Высших сил — Темных и Светлых, Космоса, Божественной Воли, Замыслов, Промыслов и т.д.

Соответственно, это и есть то «место», в котором «находится» *единство предмета и метода фундаментальной криминологии*. Так что нужно было проделать всю эту предварительную работу, чтобы достаточно точно и понятно указать его в соответствии с названием статьи.

Следовательно, *основной вывод* из сказанного становится важной *предпосылкой* для определения **предмета фундаментальной криминологии** и *состоит в том, что вся история человечества представляется только в чьих-то интерпретациях и потому, во плоти просто по объективным причинам искажена и фальсифицирована, а значит скрыта от его сознания, то есть не осознана им в полной мере, так что оно живет и продвигается в будущее в состоянии близком к неопределенности*, не зная и не осознавая действительных оснований своего появления, существования и развития.

В этих сложных условиях лишь одно можно сказать определенно — реальное и правовое поля уже радикально изменились по объективным обстоятельствам и еще не устоялись в своем новом качестве, так что сформулировать новые представления о базовых категориях криминологии очень непросто, если вообще возможно. И тем не менее, необходимо определить ее *концепцию*, а значит — *предмет, метод, логику* и, как следствие — *теорию*.

Обобщая выше изложенное предварительно можно сказать, что если криминализация общественных отношений и преступность за последние десятилетия быстро и неуклонно нарастают, то в



качестве предмета фундаментальной криминологии как научно-правового института выступает эта совокупная угроза против человечества и Планеты, побудившая Лунеева В.В. обратить своим определением криминологии внимание на *выживание* как на проблему — и которая представляется как *реальная угроза* жизни нашего общества и страны.

В завершение следует отметить еще одно принципиальное обстоятельство. Насколько можно судить, *беспомощная* в отношении к глобализации преступности академическая криминология является одной из прикладных ветвей материалистической философии, в соответствии с которой она (*т.е. криминология*) может в полной мере рассматривать только реальные события, уже свершившиеся деяния, в том числе криминального характера. Правда, ностальгия по предупреждению и профилактике преступности, предполагающая иную философию, пронизывает очень многие профессиональные работы, но ее неуклонный рост и развитие форм свидетельствуют о том, что *системы эффективной профилактики преступных деяний в обществе пока просто нет, как нет и подходов к ее созданию*.

Чтобы приблизиться к решению указанной цели и к реализации поставленных задач, необходимо представить насущные и отвечающие сегодняшним научным и практическим потребностям отдельные сферы, требующие своего *сущностного* раскрытия, к которым можно отнести следующие направления для развития *основ теории фундаментальной криминологии, это:*

- Соответствие логики предмету криминологии.
 - Единство предмета и метода криминологии.
 - Логика исследования предыстории человечества.
 - Соотношение классической, неклассической и глобальной криминологии.
 - Неклассическая криминология и преступность.
 - Антология развития преступного мира.
 - Глобализация преступности — преступная глобализация.
 - Основные предпосылки для проведения общественно-криминологической экспертизы предыстории человечества и его современного бытия.
 - Криминологический взгляд в прошлое, настоящее и будущее России и человечества.
- Криминальные аспекты «перестройки» общественного жизнеустройства и экономики России.
 - Криминальная финансовая система в мире и России.
 - Криминальное торгово-денежное обращение в мире и в России.
 - Концепция «золотого миллиарда» и реальная судьба человечества.
 - Концепция проектирования будущего России и проблемы управления мировой динамикой.

В последние годы мы работаем, над изучением и адаптацией вышеперечисленных и иных проблем.

¹ Метафизика (от др.-греч. τὰ μετὰ τὰ φυσικά — «то, что после физики») — раздел философии, занимающийся исследованиями первоначальной природы реальности, мира и бытия как такового. Впервые этот термин был употреблен неоплатоником Симплицием в V веке, а в средние века получил широкое распространение, став синонимом философии, рассматриваемой как учение о началах всего сущего, считавшихся неизменными, духовными и недоступными чувственному опыту началами. Общим в таком словоупотреблении подразумевается то, что не «видится глазом», не усматривается непосредственно и «просто»; то, что требует каких-то особых операций (магических или метафорических — восхождения, нисхождения, возвращения, интеллектуальных — абстрагирования, редукции, и так далее) для достижения истока (начал, причин). Словоупотребление «метафизического» как синонима «идеального», «сверхчувственного», лежащего за пределами явного (душу, мир, Бога). URL: ru.wikipedia.org/wiki/Метафизика (дата обращения 27.01.2017)

² Причинность рассматривается как одна из форм универсального взаимодействия, как один из видов детерминации, означающий только генетическую, производящую связь. Здесь раскрывается то, из чего произошло данное явление, как протекал процесс его порождения, устанавливается факт связи между породившим и порожденным. Детерминизм, исходя из факта причинного происхождения, говорит о том, почему соответствующий процесс произошел так или иначе, почему возникло именно данное явление, каковы условия порождения и мера устойчивости соответствующего процесса. URL: be5.biz/pravo/k003/index.htm Электронный учебник по криминологии (Долгова А.И.) (дата обращения 23.01.2017). Детерминизм (лат. determinare – определять, ограничивать) — это учение о взаимосвязи и взаимообусловленности происходящих процессов и явлений, доктрина о всеобщей причинности. Детерминизм также называют учением о том, что все происходящие в мире события взаимозависимы в отношении друг к другу. Детерминированный — это обусловленный, predetermined, заранее известный, определенный. Детерминизм (от лат. determinio – определяю) — это общее учение о взаимосвязи и взаимообусловленности явлений и процессов реальности (Википедия). Представления о детерминизме входят в структуру научного метода – они нацеливают исследование на анализ, определение и раскрытие событий и процессов (Новая философская энциклопедия в 4-х томах) и т.д.

³ Долгова А.И. Указ. соч.

⁴ Корень, корни: основа, начало, источник, истоки чего-нибудь. См., значения слова корень в толковых словарях русского языка,



сборник словарей: Ефремовой, Ожегова, Шведовой. URL: что-означает.рф/корень (дата обращения 01.02.2017).

⁵ Сущность: внутреннее содержание предмета, обнаруживающееся во внешних формах его. См., значения слова сущность в толковых словарях русского языка:... URL :что-означает.рф/сущность (дата обращения 01.02.2017).

⁶ *Фадеев В.Н.* Логическое обоснование предмета неклассической криминологии. Российский криминологический взгляд. 2012. № 3 (31). С. 241—301.

⁷ *Долгова А.И.* Указ. соч.

⁸ См. Указ. соч.

⁹ См. Там же.

¹⁰ Под детерминированностью процессов в мире понимается однозначная предопределенность, т.е. у каждого следствия есть строго определенная причина. См. *Н.А. Мецеракова.* Детерминизм в философском рационализме: от Фалеса до Маркса. Воронеж: Издательство ВГУ, 1998. 168 с.

¹¹ В качестве обоснования обращаем внимание читателя на опубликованные в Internet материалы конференции, состоявшейся в Аризоне США 7—9 февраля 2014 года, организованной группой ученых, известных по всему миру и принадлежащих к различным областям науки (биология, нейронаука, психология, медицина, психиатрия и др. сферах науки), по итогам был подготовлен «Манифест постматериалистической науки», целью которой было обсуждение влияния материалистической идеологии на науку и возникновение постматериалистической парадигмы науки, духовности и общества. Были подготовлены очень серьезные выводы, в т.ч. ... Психологические исследования показали, что «...сознательная психическая активность способна причинно влиять на поведение, и что агентские факторы (такие как убеждения, цели, желания и ожидания) имеют очень высокое прогностическое и объяснительное значение» и что «Сознание является аспектом реальности столь же первичным, как и физический мир». Контролируемые лабораторные эксперименты зафиксировали, что опытные медиумы (люди, утверждающие, что они способны общаться с сознанием физически умерших людей) в некоторых случаях могут получать очень точную информацию о скончавшихся. Это еще раз подтверждает вывод, что сознание может существовать отдельно от мозга. В конце девятнадцатого века физики открыли эмпирические феномены, которые не могли быть объяснены классической физикой. Это привело к развитию в течение 1920-х и начале 1930-х революционно нового направления физики, названного квантовой механикой (КМ). КМ поставила под вопрос материальные основания мира, показав, что атомы и субатомные частицы в действительности не твердые объекты, — они даже не существуют постоянно в определенных точках пространства и времени. Что самое важное, КМ непосредственно ввела сознание в ее базовую концептуальную структуру, поскольку было установлено, что наблюдаемые частицы, наблюдатель-физик и метод, используемый для наблюдения, связаны между собой. Согласно одной из интерпретаций КМ, этот феномен означает, что сознание наблюдателя необходимо для существования наблюдаемых физических событий и, стало быть, психические события могут воздействовать на физический мир. Результаты недавних экспериментов поддерживают данную интерпретацию. Имеющиеся результаты подводят к выводу, что физический мир более не является основным или единственным компонентом реальности, и что он не может быть полностью понят без учета сознания. URL: <http://opensciences.org/> (дата обращения 24.01.2017).

¹² См. *Долгова А.И.* Указ. соч.

¹³ 2015 Слово «продажные» воспроизведено из книги Удо Ульфкотте, редактора «Франкфуртер Альгемайне Цайтунг» с 1986 по 2003 гг. « Продажные журналисты. Любая правда за ваши деньги». Эксмо, М., 2015. (После выхода в свет указанной книги на ее автора были направлены беспрецедентные преследования

как со стороны официальных органов власти, так и коллег по «цеху». В результате этого Удо Ульфкотте был уволен с работы, вынужден был постоянно менять место жительства и после неоднократно (четыре) перенесенных инфарктов скончался от очередного инфаркта Миокарда. 13 января 2017 года собирался лететь в США на встречу с избранным президентом США Дональдом Трампом, но был найден мертвым у себя в доме. Ему было 56 лет и полиция заявила, что он умер от инфаркта Миокарда). По сообщениям из различных источников, вскрытия не делали, а тело журналиста поспешно кремировали). В конце марта 2016 года вышла очередная книга Удо Ульфкотте «Мы все лжем ради ЦРУ». URL:arhivach.org/thread/232888 (дата обращения 25.01.2017).

¹⁴ URL :ru.wikipedia.org/wiki/Деление... (дата обращения 01.02.2017).

¹⁵ В частности, Эдуард Шюре в своей работе «Великие посвященные. Очерк эзотеризма религий» в 1914 году писал, что «Просвещение — постижение и использование информации, проявленной сведениями, данными и их интерпретациями для организации жизнедеятельности по законам природы, по законам творения с целью формирования функциональных установок по управлению собственным мышлением. Посвящение — постижение и использование сведений, данных и их интерпретаций на основе разрыва между информацией и ее проявлениями с целью организации жизнедеятельности по законам общества и формирования рефлекторных установок по управлению мышлением других людей для поддержания системы манипулятивного интеллекта в рамках сложившейся оккультной цивилизации». Например, к числу базовых можно отнести работы: П.П. Гаряева, «Волновой геном», «Лингвистико-волновой геном. Теория и практика.»; Н.В. Левашова «Последнее обращение к человечеству», «Неоднородная Вселенная», «Сущность и разум» Т. 1-2, «Россия в кривых зеркалах» Т. 1-2, «Возможности разума», «Источник жизни» 1-9...; Светлана де Роган-Левашова «Откровение» Т. 1-2 и др.; Э.Кейси; В.Мессинг; Парацельс; Моуди, «Жизнь после смерти», его же «Жизнь после жизни»; К.Дешнер, «Криминальная история христианства»; Дэвид Уилкок, «Божественный космос», «Наука Единства», «Сдвиг эпохи», «Раскрытие — Последняя игра» и др.; «Жизнь Будды»; Заратустра, «Авеста»; Ирвинг «Жизнь Мухаммада»; «Жизнь Иисуса Христа»; древнеиндийские эпосы: «Махабхарата», «Рамаяна», «Виманика Шастри», «Веды», «Аюрведы»; «Славяно-Арийские веды»; «Китайская книга перемен»; «Туранский манускрипт»; «Манускрипт Войнич»; «Ассирийский папирус»; «Тибетское Евангелие — неизвестная жизнь Иисуса Христа»; «Тибетская книга мертвых»; «Древнеегипетская книга мертвых»; «Пророчества Моисея»; «Ветхий завет»; «Новый завет»; «Коран»; Захария Сичкин, «12-ая планета»; Майкл Кремо, «Неизвестная археология» и многие другие не менее значимые личности, источники и артефакты. В криминологической науке имеется определенный задел такого рода исследований. В частности к ним можно отнести такие работы Ю.М. Антоняна, как: Исследование апокалипсиса. М.: Логос, 2005; Человек и Бог, творящие друг друга. М.: Логос, 2003 и др. Но в целом необходимо отметить, что этого явно недостаточно для познания корней преступности и сущности правонарушителя.

¹⁶ С этой целью, необходимо использовать междисциплинарный, многофакторный, полипараметрический подход и анализ, по принципу НБИКС технологий, широко применяемые на протяжении более десяти лет в Курчатовском центре под руководством член-корреспондента АН РФ Ковальчука М.В. и С-Петербургским нано-био-информационных-когнитивных (природоподобных) систем (НБИКС) Университете, под руководством нобелевского лауреата, академика АН РФ Алферова Ж.И.

¹⁷ ЛОНТИНУМ dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/2526/ (от лат. continuum непрерывное), термин, используемый в математике, естествознании и философии.



УДК 343

ББК 67.410.2

О ПОНЯТИИ И СУЩНОСТИ СЛЕДСТВЕННОГО ЭКСПЕРИМЕНТА

ЕЛЕНА ВИТАЛЬЕВНА ЕГОРОВА,

доцент кафедры судебной власти факультета права

Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»,

кандидат юридических наук, доцент

E-mail: 459-43-70@mail.ru

Научная специальность 12.00.09 — уголовный процесс

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. На основе анализа специальной литературы и действующего уголовно-процессуального законодательства рассматривается ряд проблемных вопросов уголовно-процессуального и криминалистического характера, связанных с уточнением существующих подходов к определению понятия и сущности такого следственного действия как следственный эксперимент. При этом особое внимание уделено проблемным, остро-дискуссионным положениям, которые не нашли своего однозначного решения ни в теории, ни в правоприменительной практике.

Ключевые слова: предварительное расследование, следственные действия, следственный эксперимент, сбор доказательств, процесс доказывания.

Abstract. In this article, based on an analysis of the literature and the current criminal procedure law addresses a number of issues of criminal procedure and criminal nature involving clarification of existing approaches to the definition of concepts and entities of such investigative action as an investigative experiment. Particular attention is paid to the problem, sharp-controversial provisions that have not been unequivocal decision in theory or in practice.

Keywords: preliminary investigations, investigations, investigation experiment, collection of evidence, process evidence.

Статья 181 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации¹ закрепляет, что следственный эксперимент осуществляется «путем воспроизведения действий, а также обстановки или иных обстоятельств определенного события». Существенным недостатком такой законодательной формулировки является, на наш взгляд, отсутствие указаний на опытный, экспериментальный, действенный характер этого следственного действия, когда его содержание, по сути, сводится лишь к воспроизведению. Это обстоятельство не могло не найти своего отражения как в специальной литературе, так и в правоприменительной практике.

Например, С.Ф. Шумилин пишет, что следственный эксперимент — это «следственное действие, производимое ... путем воспроизведения действий,

а также обстановки или иных обстоятельств определенного события»². Подобной точки зрения придерживается и О.В. Мичурина, считающая, что задача следственного эксперимента «заключается в искусственном воспроизведении конкретного события с соответствующими объектами, обстоятельствами, действиями, о которых в уголовном деле уже собраны доказательства, нуждающиеся в проверке»³.

В.В. Кальницкий, комментируя положения ст. 181 УПК РФ, выделяет «две разновидности следственного эксперимента: 1) следственный эксперимент, содержанием которого является воспроизведение действий (производство опыта); 2) следственный эксперимент, состоящий в реконструкции обстановки (обстоятельств) исследуемого события. Различие состоит в том, что в первом случае вос-



произведение обстановки сочетается с проведением опытных действий, которые и определяют существо эксперимента, во втором — содержание эксперимента ограничивается воссозданием обстановки (обстоятельств) для их обследования (осмотра) в реконструированном виде»⁴.

«Следственный эксперимент, состоящий в реконструировании и обследовании обстановки (обстоятельств), — поясняет В.В. Кальницкий, — не содержит опытных действий, как повторения (возможно, неоднократного) ранее имевшего место события. Сущность следственного действия в данном случае состоит в воссоздании ранее существовавшей обстановки в целях выявления последовательности происшедшего события и механизма образования следов путем ее дальнейшего осмотра в восстановленном виде. Например, в помещении, в котором произошло убийство, наклеены обои и изменена расстановка мебели. Снятие обоев и перестановка мебели в первоначальное положение открыли на стенах следы крови. Осмотр реконструированного места происшествия позволил проверить показания»⁵.

Указанный подход, превращающий суть следственного эксперимента в воспроизведение действий, обстановки и иных обстоятельств события, и нашедший непосредственное отражение в ст. 181 УПК РФ, нельзя признать удачным. Дело в том, что воспроизведение, т.е. создание условий, обстановки, сходных с обстановкой расследуемого события, во многих случаях выступает лишь в качестве необходимого условия проведения следственного эксперимента, базой для совершения опытных действий. Еще в 1961 году Р.С. Белкин отмечал, что «эксперимент не может ограничиваться только реконструкцией обстановки происшествия, поскольку в самом факте реконструкции, создании условий, сходных с условиями, в которых протекало подлинное событие, еще нет ничего экспериментального, опытного»⁶. Поэтому воспроизведение недопустимо признавать сущностью следственного эксперимента.

В противном случае суть данного следственного действия искажается, из него удаляется самое главное — возможность применения экспериментального метода исследования для установления обстоятельств, имеющих значение по уголовному

делу, возможность совершения опытных действий. Более того, воспроизведение не обязательно при производстве любого следственного эксперимента. Иногда данное следственное действие может проводиться в обстановке, которая не сходна с обстановкой расследуемого события в тех случаях, когда это не имеет существенного значения для достоверности результатов совершаемых опытных действий.

Поэтому едва ли прав В.П. Божьев, который считает, что «составным компонентом всякого следственного эксперимента является его производство в условиях, максимально приближенных к тем, в которых в прошлом совершалось действие или событие, возможность существования которого проверяется. Поэтому прежде чем проводить опытные действия, необходимо воспроизвести (реконструировать) обстановку, в которой они будут проводиться. Несоблюдение условий, максимально приближенных к тем, в которых совершено проверяемое действие, расценивается как нарушение требований уголовно-процессуального закона, регулирующего проведение следственного эксперимента, влекущее потерю доказательственного значения полученных данных»⁷.

По мнению Р.С. Белкина, о воспроизведении при производстве следственного эксперимента нельзя говорить еще и потому, что «в ряде случаев экспериментом опровергается сама возможность, реальность предполагаемого явления, факта и, следовательно, при этом ничего не воспроизводится, т.к. вовсе не существовавшего нельзя воспроизвести»⁸. Думается, что с таким обоснованием тезиса о том, что воспроизведение не может рассматриваться в качестве обязательной составляющей следственного эксперимента, трудно согласиться. Представляется не правильным ставить в зависимость возможность или невозможность воспроизведения определенных действий от фактически полученных результатов.

Если в результате следственного эксперимента устанавливается невозможность восприятия каких-либо фактов, совершения определенных действий, наступления какого-либо события, то это не означает, что в ходе его проведения не воспроизводились действия, обстановка и другие обстоятельства определенного события. Здесь нужно учитывать, что



речь идет не о тех действиях и событиях, которые в действительности имели место (их как раз предстоит установить в процессе расследования), а о тех, которые максимально сходны с теми, возможность существования которых проверяется, т.е. те, которые могли быть исходя из данных, содержащихся в материалах уголовного дела. Именно эти предположительно имевшие место действия и воспроизводятся в ходе следственного эксперимента. Поэтому, если в результате следственного эксперимента выясняется, например, что подозреваемый не мог совершить определенные действия в определенной обстановке, то это не означает, что не было воспроизведения.

В свете сказанного представляется правильным рассматривать воспроизведение действий, а также обстановки или иных обстоятельств определенного события при проведении следственного эксперимента в качестве не обязательного, а факультативного признака, не выражающего главной сущности данного следственного действия.

Поскольку создание обстановки, условий, сходных с обстановкой расследуемого события по сути еще не является экспериментом, а, как правило, хотя и не всегда, лишь выступает в качестве необходимой составляющей тактически грамотного проведения следственного эксперимента, имеются достаточные основания рассматривать такое воспроизведение в качестве тактического приема проведения данного следственного действия, под которым в криминалистической литературе принято понимать «наиболее рациональный и эффективный способ действия или наиболее целесообразную линию поведения при собирании, исследовании, оценке и использовании доказательств и предотвращении преступлений»⁹.

Однако в ст. 181 УПК РФ воспроизведение действий, а также обстановки или иных обстоятельств определенного события представлено в виде сущностного, неотъемлемого признака следственного эксперимента. В связи с этим возникает вопрос о том, может ли оно иметь значение тактического приема или же в силу его обязательности утратило такое значение. До сих пор среди ученых не прекратилась дискуссия по поводу того, может ли обладать тактический прием признаком обязательности, зависит ли его применение от усмотрения

следователя или же он не всегда имеет возможность выбора варианта поведения в процессе проведения следственного действия.

Ряд криминалистов полагают, что тактический прием не обладает и в принципе не может обладать признаком обязательности. Так, А.Н. Васильев, полагая, что никаких тактических приемов в нормах уголовно-процессуального законодательства не содержится, отмечает: «Тактический прием не обязателен к исполнению — это рекомендации»¹⁰. С.П. Митричев, придерживаясь подобного взгляда, пишет, что «тактические рекомендации — это не нормы закона, они используются следователем по его усмотрению»¹¹. В.И. Комиссаров считает, что «возведение тактического приема в норму закона порождает качественные его изменения (рекомендательный характер исполнения переходит в обязательный)»¹². Аналогичные точки зрения изложены И.Е. Быховским¹³, А.А. Филющенко¹⁴, В.Ю. Шепитько¹⁵.

Сторонники другой точки зрения считают, что тактический прием, будучи закреплен в уголовно-процессуальном законодательстве, не утрачивает своего содержания и не перестает быть приемом. Например, М.П. Шаламов считал, что тактические приемы в зависимости от способа их правовой регламентации могут быть классифицированы на три группы: 1) приемы, которые предписаны законом как обязательные для исполнения во всех случаях (например, требование предоставить опознаваемому возможность самому выбрать место среди предъявляемых для опознания лиц); 2) приемы, также предусмотренные законом, но применяемые по усмотрению следователя (например, проведение допроса в месте нахождения обвиняемого); 3) приемы, не предусмотренные уголовно-процессуальным законом¹⁶. Эту позицию разделяют большинство ученых, в том числе О.Я. Баев¹⁷, Р.С. Белкин¹⁸, А.И. Винберг¹⁹, Б.И. Дергай²⁰, А.М. Ларин²¹.

Полагаем, что решение данного спорного вопроса заключается в самой сущности тактического приема. Так, например, А.Н. Васильев отмечает, что «тактические приемы следственных действий — это наиболее целесообразный подход к практической организации и активному, планомерному, целеустремленному производству след-



ственного действия на основе норм уголовного процесса с возможным использованием средств криминалистической техники»²². Очевидно, что в тех случаях, когда конкретный тактический прием находит свою законодательную регламентацию, то это является ярким подтверждением того, что он является столь эффективным и целесообразным при производстве следственного действия, что его необходимо применять во всех случаях. В данном случае такой осознанный и необходимый выбор делает законодатель, конструируя соответствующую уголовно-процессуальную норму на основе анализа сложившейся научно обоснованной практики применения конкретного тактического приема при производстве того или иного следственного действия.

Однако едва ли можно согласиться с утверждением Р.С. Белкина о том, что если «данный способ действия стал обязательным, он ... не перестал быть тактическим приемом». Обосновывая этот тезис, Р.С. Белкин пишет: «Обязательность или необязательность применения тактического приема не определяет его сущности. Обязательность есть выражение оценки тактического приема законодателем как наиболее эффективного средства расследования в конкретном случае. Тактика вовсе не обязательно означает свободу выбора. Тактика — это правильный выбор. Если выбор делает законодатель, то это тоже тактика, так как критерием правильности данного выбора будет многолетняя научно обоснованная практика применения данного приема; это не лишает выбранный прием, способ действия их тактических свойств. Законодательная регламентация тактического приема и есть осознанно необходимый выбор данного приема (во всех случаях при данной ситуации)»²³.

Думается, что приведенная точка зрения не бесспорна. Во-первых, Р.С. Белкин говорит о тактическом приеме, нашедшем законодательное закрепление как о наиболее эффективном средстве расследования «в конкретном случае». Однако соблюдение установленного законодателем процессуального порядка производства любого следственного действия, в том числе и следственного эксперимента, является обязательным требованием при производстве по всем уголовным делам в независимости от складывающейся следственной ситуации и вида

расследуемого преступления, т.е. во всех, а не в конкретном случае. Если бы речь шла о возможности применения определенного тактического приема лишь в конкретном случае, то принятие такого решения зависело бы от усмотрения следователя, а не законодателя. Поэтому в качестве сущностного признака тактического приема следует признать его необязательность и возможность применения по усмотрению следователя.

Во-вторых, вызывает возражение утверждение Р.С. Белкина о том, что «если выбор делает законодатель, то это тоже тактика». Действительно, выбор законодателя как наиболее рациональный и эффективный способ регулирования определенной сферы правоотношений, можно признать тактикой, но это тактика, ничего не имеющая общего с практической деятельностью по применению конкретных тактических приемов в процессе проведения следственных действий. Очевидно, что законодатель, в отличие от следователя, дознавателя, суда, не является участником уголовного судопроизводства как специфического вида государственной правоохранительной деятельности и, соответственно, лишен возможности выбора наиболее целесообразной линии поведения при собирании, проверке, оценке и использовании доказательств с целью установления обстоятельств расследуемого события.

В-третьих, трудно согласиться с Р.С. Белкиным в том, что «законодательная регламентация тактического приема и есть осознанно необходимый выбор данного приема (во всех случаях при данной ситуации)». Думается, что, наоборот, законодательное закрепление конкретного тактического приема в качестве обязательного «во всех случаях при данной ситуации» не предоставляет никакой свободы выбора лицу, проводящему расследование в силу своей императивности. Здесь мы сталкиваемся с ситуацией, когда речь идет не об осознанно необходимом выборе следователем данного тактического приема как наиболее эффективном и рациональном способе проведения следственного действия в конкретной сложившейся следственной ситуации, а о свободе выбора законодателя, фактически лишившего в данном случае следователя свободы и возможности по внутреннему убеждению определять наиболее целесообразную линию



своего поведения в процессе производства конкретного следственного действия. Невозможность избрания эффективной линии поведения лицом, проводящим расследование, в силу законодательного закрепления определенного способа действия как обязательного, ставит под сомнение возможность по-прежнему считать его тактическим приемом, т.к. его эффективность тактического приема не абсолютна, а предопределена особенностями расследования в данной ситуации, которые законодатель по объективным причинам учитывать не может и не должен.

В-четвертых, едва ли прав Р.С. Белкина, когда отмечает, что нормативное закрепление выбранного законодателем определенного приема, способа действия «не лишает их тактических свойств». Думается, что такое закрепление тактических приемов приводит к изменению их сущности и лишению важнейших свойств по двум основным причинам. Первая заключается в том, что в силу вышеназванных причин они лишаются своего важнейшего свойства — возможности выбора по усмотрению следователя наиболее рационального и эффективного способа действия в определенной следственной ситуации. А вторая состоит в том, что на выбор того или иного способа действия как наиболее эффективного существенное влияние оказывает «ряд субъективных и объективных факторов, к числу которых относятся:

- а) системность операций, составляющих в своей совокупности способы действий, последовательность их выполнения;
- б) разрешающая способность используемых технико-криминалистических средств и иных технических устройств;
- в) параметры используемых технических средств (вес, размеры, возможность перемещения и т.п.);
- г) физические и психические возможности человека, от которых зависит содержание и условия применения приема;
- д) индивидуальные особенности субъекта, применяющие прием, наличие у него необходимых знаний, навыков, опыта, от чего зависит выбор приема»²⁴.

Практически все названные факторы, а особенно указанные в пунктах «а», «г» и «д», играют

роль определяющих при выборе тактики проведения следственного эксперимента, однако в силу их индивидуальности в каждом конкретном случае, они не могут быть учтены законодателем при конструировании уголовно-процессуальной нормы, рассчитанной на все случаи правоприменительной практики. Неизбежное устранение законодателем вариативности этих факторов, являющихся базовыми и предопределяющими выбор наиболее целесообразной линии поведения при проведении следственного действия, лишает тактический прием, получающий нормативное закрепление не только его важнейшего тактического свойства, но и качественно, самым существенным образом изменяет его сущность.

Таким образом, воспроизведение обстановки или иных обстоятельств определенного события не может быть признано неотъемлемым условием проведения любого следственного эксперимента и по своей сути представляет собой тактический прием, применение которого должно зависеть от усмотрения следователя. Поэтому закрепление его законодателем в ст. 181 УПК РФ в качестве сущностного признака следственного эксперимента и повлекшее за собой утрату им основополагающих свойств тактического приема, следует признать значительным недостатком.

В связи с этим мы не можем согласиться с категорическим утверждением Б.Т. Безлепкина о том, что «обязательным условием следственного эксперимента является его производство в условиях, максимально приближенных к тем, в которых в прошлом совершалось действие или произошло событие, возможность существования которого проверяется»²⁵.

Более того, в ряде случаев проведение следственного эксперимента направлено именно на выяснение условий, в которых протекали те или иные процессы, явления, имеющие значение для уголовного дела и поэтому их реконструкция становится не исходным началом для качественного проведения следственного эксперимента, а является тем обстоятельством, которое предстоит установить в результате следственного эксперимента. В этой части интересна точка зрения Л.Н. Викторовой, которая отмечает, что при производстве следственного эксперимента решается вопрос и о том, «при



каких условиях возможно возникновение определенных процессов, действий, явлений»²⁶. Очевидно, что выявление этих условий является задачей, стоящей при проведении следственного эксперимента. Поэтому изначально, как неизвестные, они не могут быть воспроизведены, а их выяснение, являясь, по сути, целью проведения опытных действий, не может выступать в качестве обязательного условия проведения данного следственного действия.

Однако в большинстве случаев достижение сходства обстановки, в которой осуществляются опытные действия, с обстановкой и иными обстоятельствами расследуемого события обеспечивает достоверность результатов следственного эксперимента, но не является самоцелью.

В тоже время не совсем верной представляется позиция тех авторов, которые, раскрывая сущность следственного эксперимента, не связывают воедино воспроизведение определенных обстоятельств расследуемого события и совершение соответствующих опытных действий. Из содержания таких определений не усматривается значение ни воспроизведения, ни опытов, не видна обеспечивающая роль реконструкции, которая рассматривается в них, как правило, в качестве обязательного, неотъемлемого элемента данного следственного действия, с чем трудно согласиться в силу вышеизложенных причин.

Так, например, Ю.Г. Торбин отмечает, что «следственный эксперимент — это следственное действие, производимое в целях проверки и уточнения данных, имеющих значение для уголовного дела, посредством воспроизведения действий, обстановки или иных обстоятельств определенного события и совершения необходимых опытных действий»²⁷. Аналогичной точки зрения придерживается М.С. Дьяченко²⁸. Так же считает В.Я. Колдин, который предлагает под следственным экспериментом понимать «следственное действие, проводимое с целью выяснения объективной возможности существенного для дела обстоятельства путем воспроизведения проверяемого события и производства опытов»²⁹. О.Я. Баев формулирует подобное определение, в котором указывает, что следственный эксперимент «заключается в воспроизведении действий, обстановки, иных обстоятельств

определенного события и совершении опытных действий»³⁰.

Представляется не совсем верным воспроизведение обстановки и совершение опытных действий при проведении следственного эксперимента рассматривать в качестве равнопорядковых понятий. Не следует забывать о том, что воспроизведение носит лишь обеспечивающий, вспомогательный характер по отношению к экспериментальным действиям, что не умаляет, конечно же, их роли и значения для получения достоверного результата. Еще в 1951 г. Л.Е. Ароцкер отмечал, что следственный эксперимент «заключается в проведении испытаний в специально созданных для этого условиях»³¹.

Думается, что верно характер соотношения между реконструкцией обстановки и опытными действиями удалось подчеркнуть А.А. Закатову, который пишет, что «следственный эксперимент — это следственное действие, состоящее в проведении в обстановке, максимально сходной с проверяемым событием, опытных действий с целью исследования обстоятельств, имеющих значение для расследования»³². С.А. Шейфер, обращая внимание на эту же особенность, отмечает, что данное следственное действие «сочетает в себе воссоздание и исследование двух моделей: модели обстановки, в которой протекало событие, и модели действия, которое по предположению могло быть совершено (опытное действие)»³³, но при этом поясняет: «Поскольку внешняя обстановка события и опытное действие в объективной действительности раздельно не существуют, следователь создает их искусственно, совмещая их во времени, т.е. организуя проведение опытного действия в условиях, совпадающих с подлинными»³⁴. Е.В. Шишкина также полагает, что сущность следственного эксперимента «состоит в производстве опытных действий в условиях воссозданной обстановки»³⁵.

В Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации под редакцией И.Л. Петрухина указывается, что сущность следственного эксперимента заключается в действиях, «состоящих в проведении специальных опытов в условиях, совпадающих с условиями расследуемого события»³⁶.



Достоинством этих определений является, по нашему мнению, то, что в них четко определено место и соотношение опытных действий и воспроизведения обстановки расследуемого события при производстве следственного эксперимента.

С учетом отмеченных обстоятельств полагаем, что следственный эксперимент представляет собой следственное действие, проводимое следователем, дознавателем либо судом с целью получения новых и проверки имеющихся доказательств путем совершения опытных действий, направленных на установление возможности существования или восприятия фактов, совершения деяний, наступления последствий, выяснение механизма события, а также процесса образования следов, имеющих значение для уголовного дела, проводимых, как правило, в условиях воссозданной обстановки, по возможности максимально сходной с той, в которой действительно протекало расследуемое событие.

¹ Далее по тексту — УПК РФ.

² Руководство по расследованию преступлений: Учебное пособие / Рук. авт. колл. А.В. Гриненко. М.: НОРМА-ИНФРА М., 2002. С. 399.

³ Мичурина О.В. Концепция дознания в уголовном процессе Российской Федерации и проблемы ее реализации в органах внутренних дел: монография. М.: МосУ МВД России, 2008. С. 180.

⁴ Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., переработанное и дополненное // Под ред. В.И. Радченко, В.Т. Томина, М.П. Полякова. М.: Юрайт-Издат, 2006. С. 211.

⁵ Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., переработанное и дополненное // Под ред. В.И. Радченко, В.Т. Томина, М.П. Полякова. М.: Юрайт-Издат, 2006. С. 211.

⁶ Белкин Р.С. Сущность экспериментального метода исследования в советском уголовном процессе и криминалистике. М.: ВШ МВД РСФСР, 1961. С. 48.

⁷ Научно-практический комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). 3-е изд., переработанное и дополненное // Под ред. В.М. Лебедева, В.П. Божьева. М.: Юрайт-Издат, 2007. С. 184.

⁸ Белкин Р.С. Сущность экспериментального метода исследования в советском уголовном процессе и криминалистике. М.: ВШ МВД РСФСР, 1961. С. 47.

⁹ Белкин Р.С. Курс криминалистики: Учебное пособие для вузов. 3-е изд., дополн. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2001. С. 205.

¹⁰ Васильев А.Н. Следственная тактика. М., 1976. С. 39.

¹¹ Митричев С.П. Теоретические основы советской криминалистики. М., 1965. С. 38.

¹² Комиссаров В.И. Научные, правовые и нравственные основы

следственной тактики. Саратов, 1980. С. 28.

¹³ Криминалистика. Л.: ЛГУ, 1976. С. 282.

¹⁴ Филощенко А.А. Соотношение тактических рекомендаций и уголовно-процессуальных норм // Проблемы эффективности раскрытия и расследования преступлений. Свердловск, 1978. С. 22, 23.

¹⁵ Шепитько В.Ю. Теоретические проблемы систематизации тактических приемов в криминалистике. Харьков, 1995. С. 15.

¹⁶ Шаламов М.П. Некоторые проблемы советской криминалистики. М., 1965. С. 27, 28.

¹⁷ Баев О.Я. Криминалистическая тактика и уголовно-процессуальный закон. Воронеж, 1977. С. 25.

¹⁸ Белкин Р.С. Курс криминалистики: Учебное пособие для вузов. 3-е изд., дополн. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2001. С. 211.

¹⁹ Винберг А.И. Некоторые актуальные вопросы советской криминалистики // Сов. государство и право, 1962. № 5. С. 44.

²⁰ Дергай Б.И. Тактические приемы расследования, условия их допустимости и классификация // Вопросы криминалистики и судебной экспертизы. Минск, 1978. С. 79.

²¹ Ларин А.М. Прием криминалистической тактики в генезисе следственного действия // Актуальные проблемы советской криминалистики. М., 1980. С. 94.

²² Васильев А.Н. Основы следственной тактики. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1960. С. 29.

²³ Белкин Р.С. Курс криминалистики: Учебное пособие для вузов. 3-е изд., дополн. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2001. С. 212.

²⁴ Аверьянова Т.В., Белкин Р.С., Корухов Ю.Г., Россинская Е.Р. Криминалистика. Учебник для вузов / Под ред. Р.С. Белкина. М.: НОРМА-ИНФРА М, 2000. С. 45.

²⁵ Безлепкин Б.Т. Уголовный процесс России. М.: ООО «ТК Велби», 2003. С. 260.

²⁶ Справочная книга криминалиста // Рук. авт. колл. Н.А. Селиванов. М.: НОРМА-ИНФРА М, 2001. С. 113.

²⁷ Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации // Под ред. А.Я. Сухарева. 2-е изд., перераб. М.: Норма, 2004. С. 317.

²⁸ Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. П.А. Лупинская. М.: Юристъ, 2003. С. 394.

²⁹ Криминалистика. Учебник для вузов // Отв. ред. Н.П. Яблоков. М.: Изд-во БЕК, 1996. С. 415.

³⁰ Баев О.Я. Тактика следственных действий: Учебное пособие. Воронеж: НПО «МОДЭК», 1995. С. 184.

³¹ Ароцкер Л.Е. Следственный эксперимент в советской криминалистике. Дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1951. С. 64.

³² Криминалистика: Учебник. Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под ред. А.А. Закагова, Б.П. Смагоринского. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2003. С. 183.

³³ Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. И.Л. Петрухин. М.: ТК «Велби», изд-во «Проспект», 2007. С. 362.

³⁴ Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. И.Л. Петрухин. М.: ТК «Велби», изд-во «Проспект», 2007. С. 363.

³⁵ Криминалистика: Учебник / Под ред. Л.Я. Драпкина, В.Н. Карагодина. М.: Юрид. лит-ра, 2004. С. 312.

³⁶ Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации // Под ред. И.Л. Петрухина. М., 2002. С. 256.



УДК 347.963

ББК 67

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ ТАМБОВСКОЙ ОБЛАСТИ ПО НАДЗОРУ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

РОМАН БОРИСОВИЧ ОСОКИН,

начальник управления организации научной и редакционно-издательской деятельности

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

доктор юридических наук, доцент

E-mail: osokinr@mail.ru

Научная специальность 12.00.11 — судебная деятельность, прокурорская деятельность,

правозащитная и правоохранительная деятельность

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются вопросы обеспечения законности и правопорядка в такой общественно значимой сфере правоотношений, как закупки товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд на территории Тамбовской области. Автор раскрывает пределы полномочий, связанных с прокурорским надзором за соблюдением законов органами прокуратуры Тамбовской области в сфере предупреждения коллизий между федеральным и региональным законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Кроме того, анализируется эффективность участия прокуроров прокуратуры Тамбовской области в рассмотрении судами дел, сопряженных с контрактной системой, а также руководства районными (городскими) прокуратурами Тамбовской области, координации их деятельности в данной области. Акцентируется внимание, что отечественный законодатель должен развивать институт транспарентности контрактной системы, совершенствовать меры, направленные на обеспечение добросовестной конкуренции, общественного контроля, а также противодействовать аффилированности сторон закупок и конфликтам интересов.

Ключевые слова: деятельность прокуратуры; контрактная система; закупка товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд; органы прокуратуры; прокурорский надзор.

Abstract. Article is devoted to questions law enforcement and law and order in such socially significant sphere of legal relationship as purchases of goods, works and services for the state and municipal needs in the territory of the Tambov region. The author opens limits of the powers connected with public prosecutor's supervision of compliance with laws by bodies of prosecutor's office of the Tambov region in the sphere of the prevention of collisions between federal and regional the legislation on contract system in the sphere of purchases of goods, works, services for ensuring the state and municipal needs. Besides, efficiency of participation of prosecutors of prosecutor's office of the Tambov region in consideration by courts of the affairs interfaced to contract system and also the managements of regional (city) prosecutor's offices of the Tambov region, coordination of their activity in the field is analyzed. The attention is focused that the domestic legislator has to develop institute of transparency of contract system, improve the measures aimed at providing fair competition, public control and also counteract affiliation of the parties of purchases and the conflicts of interests.

Keywords: activity of prosecutor's office; contract system; purchase of goods, works and services for the state and municipal needs; bodies of prosecutor's office; public prosecutor's supervision.



Обеспечение законности и правопорядка в такой общественно значимой сфере правоотношений, как закупки товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, предстает одной из приоритетных задач внутренней политики России. От полноты и качества выполнения поставленной задачи правоохранными и контрольно-надзорными органами, а также от уровня межведомственной координации в данной сфере непосредственно зависит общая эффективность обеспечения деятельности публичной власти во всем множестве правоотношений, в том числе — в областях здравоохранения, науки и образования, обороноспособности России, развития торговли и промышленности, социальной, транспортной и коммуникационной инфраструктуры.

Установленный Конституцией России [1], федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [2], а также иными нормативными правовыми актами статус органов прокуратуры России обуславливает их особую роль в отношениях по поводу нормального функционирования контрактной системы.

С одной стороны, в пределах полномочий, связанных с прокурорским надзором за соблюдением законов, органами прокуратуры на постоянной основе проводятся проверки соблюдения норм федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [3], а также предписаний законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок всеми участниками соответствующих правоотношений: поставщиками (подрядчиками, исполнителями), государственными и муниципальными заказчиками, специализированными организациями, федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, контрольными органами в сфере закупок, органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, экспертами и экспертными организациями.

С другой стороны, органы прокуратуры осуществляют надзор за соответствием законам

правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, участвующими в отношениях по поводу контрактной системы, и принимают предусмотренные законодательством меры прокурорского реагирования по фактам выявленных нарушений.

Характеризуя непосредственную деятельность органов прокуратуры Тамбовской области в данной сфере, надлежит указать, что с момента вступления федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ в силу 1 января 2014 г., установленные полномочия прокуроров по надзору за соблюдением и исполнением предписаний данного нормативного акта реализуются в полном объеме, что позволило, в обеспечение публичных интересов, предупредить, выявить и устранить множество нарушений, чем пресечь хищение, неправомерное и нецелевое расходование бюджетных средств. В частности, в 2014 году по результатам надзорных мероприятий в Тамбовской области органами прокуратуры было вынесено 263 представления, опротестовано 219 незаконных актов, возбуждено 54 дела об административных правонарушениях, направлено 7 материалов в следственные органы, возбуждено 3 уголовных дела, а также 1 гражданское дело. За 12 месяцев 2015 года по фактам выявленных нарушений законодательства о контрактной системе вынесено 248 представлений, опротестовано 20 незаконных актов, возбуждено 87 дел об административных правонарушениях, 1 уголовное дело и 4 материала проверки направлены в следственные органы. За 9 месяцев 2016 года вынесено 153 представления, возбуждено 44 дела об административных правонарушениях, а также 2 материала проверки направлены в следственные органы.

Установленные нарушения достаточно разнообразны по характеру, Сведения о них, а также о принятых прокуратурой мерах, в порядке, определенном федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [4], систематически публикуются на официальном сайте прокуратуры Тамбовской области [5—7]. Вместе с тем, приведенные на протяжении взятого временного интервала количественные показатели нарушений, с учетом допущения вероятности латентности соответству-



ющих неправомерных действий в данной области, актуализируют выработку соответствующих мер противодействия им, и, прежде всего, их превенции. В данном контексте возможный пересмотр диспозиций охранительных норм и ужесточение их санкций предстает лишь частью необходимой реакции законодателя. Особое внимание должно уделяться развитию института транспарентности контрактной системы, совершенствованию мер обеспечения добросовестной конкуренции, а также общественного контроля, борьбе с аффилированностью сторон закупок и конфликтами интересов.

Продолжая характеристику, укажем, что, так как ч. 3 ст. 2 федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ наделяет органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями, в случаях, предусмотренных законодательством, принимать правовые акты, регулирующие отношения по поводу контрактной системы в сфере закупок, особую важность для правопорядка в масштабах региона приобретает надзор прокуратурой Тамбовской области за соответствием региональных правовых актов законодательству о контрактной системе.

Надлежит отметить, что коллизии между предписаниями нормативных актов различной юридической силы представляют собой существенный законодательный дефект, потенциально влекущий множество разнородных деструктивных последствий. В частности, такой дефект сказывается на престиже публичной власти, оказывает негативное влияние на направления, в которых формируется правоприменительная практика, влечет неправильную реализацию предписаний вышестоящих в иерархии, и обладающих большей юридической силой правовых норм, обуславливает потребность в инициации трудоемких процедур внесения в региональные нормативные акты необходимых изменений и дополнений.

Вместе с тем представляется возможным констатировать, что за все время существования контрактной системы, незаконных правовых актов органов государственной власти Тамбовской области в ходе осуществления прокурорского надзора выявлено не было. При этом надзор прокуратуры Тамбовской области надлежит считать важным и эффективным фактором предупреждения коллизий

между федеральным и региональным законодательством, обеспечения качества нормотворчества и способом указания на необходимость своевременной корректировки региональных правовых предписаний.

Еще одна важная особенность деятельности прокуратуры Тамбовской области по надзору за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, производна от занимаемого положения в системе органов прокуратуры. Помимо непосредственного осуществления прокурорского надзора, принятия мер реагирования и обеспечения участия прокуроров прокуратуры Тамбовской области в рассмотрении судами дел, связанных с контрактной системой, прокуратурой также осуществляется руководство районными (городскими) прокуратурами Тамбовской области, координация их деятельности в данной сфере.

Подводя итог, представляется возможным утверждать, что полномочия прокуратуры Тамбовской области в рассматриваемой сфере реализуются должным образом и в надлежащем объеме. Вместе с тем, общее состояние федерального законодательства и подзаконных нормативных актов актуализируют необходимость пересмотра ряда положений правовых норм и оптимизации некоторых институтов контрактной системы, апробация которых выявила их недостаточную эффективность. Координация органов прокуратуры России в данных вопросах с законодателем предстает важным направлением обеспечения еще большей продуктивности прокурорского надзора и укрепления правопорядка во всех субъектах России.

Литература

1. Конституция Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Рос. Федерации о поправках к Конституции Рос. Федерации от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.
2. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 17 янв. 1992 г. № 2202-1



(в ред. от 7.03.2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47, ст. 4472; 2017. № 11, ст. 1536.

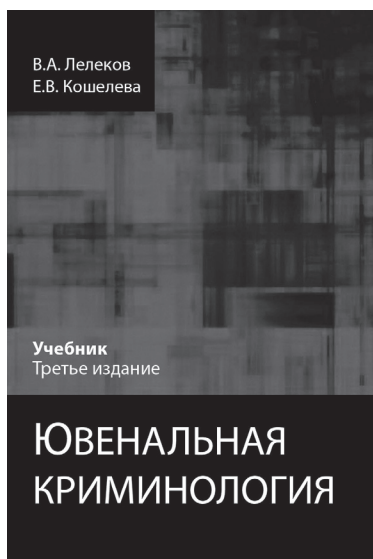
3. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон Рос. Федерации от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ (в ред. от 22.02.2017 г.): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 марта 2013 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 27 марта 2013 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1652; 2017. № 9, ст. 1277.

4. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федер. закон Рос. Федерации от 9 февр. 2009 г. № 8-ФЗ (в ред. от 9.03.2016 г.): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21 янв. 2009 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 28 янв. 2009 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7, ст. 776; 2016. № 11, ст. 1493.

5. Прокуратура возбудила производство по делу об административном правонарушении в отношении члена аукционной комиссии за допуск к участию в аукционе организации, не представившей соответствующую лицензию // Прокуратура Тамбовской области: [сайт]. URL: <http://prokuratura-tambov.ru/news/show/id/9199> (дата обращения: 21.01.2016).

6. Прокуратура по результатам проверки возбудила дело об административном правонарушении за нарушение законодательства, связанного с закупками при размещении государственных заказов, за не предоставление информации о размещении заказов // Прокуратура Тамбовской области: [сайт]. URL: <http://prokuratura-tambov.ru/news/show/id/10051> (дата обращения: 21.07.2016).

7. Прокуратура возбудила дело об административном правонарушении за нарушение законодательства при закупке лекарственных средств // Прокуратура Тамбовской области: [сайт]. URL: <http://prokuratura-tambov.ru/news/show/id/8458> (дата обращения: 31.07.2015).



Ювенальная криминология: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / В.А. Лелеков, Е.В. Кошелева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2017. 343 с.

Раскрываются понятие, сущность и назначение ювенальной криминологии как самостоятельной науки о преступности несовершеннолетних. В Общей части дано определение ювенальной криминологии, обозначены ее цели, задачи, связь с другими науками. Изложены история и источники формирования науки. Освещены методы исследований и прогнозирования в ювенальной криминологии. Рассмотрены вопросы ювенальной виктимологии — защиты несовершеннолетних от преступных посягательств и предостережения от несчастных случаев.

В Особенной части анализируются состояние, особенности, причины и условия отдельных подвидов ювенальной преступности: группо-

вой, рецидивной, против личности, против собственности, связанной с незаконным оборотом наркотиков, пенитенциарной и студенческой. Изложены меры по предупреждению преступности с учетом ее разновидностей.

Для студентов, курсантов, слушателей юридических и педагогических вузов, преподавателей, аспирантов и адъюнктов, практических работников, занятых в сфере воспитания и предупреждения правонарушений несовершеннолетних.



УДК 343
ББК 67.52

К ВОПРОСУ О ТАКТИЧЕСКИХ АСПЕКТАХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКИ ЗНАЧИМОЙ ИНФОРМАЦИИ В ПРОЦЕССЕ РАССЛЕДОВАНИЯ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ПРЕСТУПНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЭКСТРЕМИСТСКОГО ХАРАКТЕРА

ВЛАДИМИР ОЛЕГОВИЧ ДАВЫДОВ,

*докторант кафедры правосудия и правоохранительной деятельности Тульского государственного университета,
заместитель начальника УМВД России по Тульской области,
кандидат юридических наук, Лауреат премии МВД России в области науки*

E-mail: VladDv71@yandex.ru

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

*Научный консультант, рецензент: доктор юридических наук,
профессор кафедры правосудия и правоохранительной деятельности
ФГБОУ ВО «Тульский государственный университет» А.Ю. Головин*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Освещается взгляд на возможность и тактические аспекты использования криминалистически значимой информации и современных PR-технологий в процессе расследования транснациональной преступной деятельности экстремистского характера.

Ключевые слова: криминалистически значимая информация, качества информации, информационно-психологическое воздействие, средства массовой информации, экстремистская деятельность.

Abstract. The view of an opportunity and tactical aspects of use criminalistic of significant information and modern PR-technologies in the course of investigation of transnational criminal activity of extremist character is covered in article.

Keywords: criminalistic significant information, qualities of information, information and psychological influence, mass media, extremist activity.

Необходимость использования в процессе расследования транснациональной преступной деятельности экстремистского характера всего многообразия гласных и негласных средств, предусмотренных законом, а также тактико-методических приемов, рекомендуемых криминалистической наукой, продиктовано крайней общественной опасностью и сложностью преступных деяний подобного вида.

Функционирование транснациональных экстремистских формирований происходит при достаточно строгом соблюдении неписаных «законов»

преступного мира, проявляющихся в поведении и взаимоотношениях членов их организационно-структурных элементов между собой, а также с лидером-организатором (лидерами) и руководящим ядром [1, С. 10]. На подобное обстоятельство указывает и Н.П. Яблоков в аспекте теории и практики расследования организованной преступной деятельности [2, С. 144]. При этом, как правило, на «традиционные» криминальные нормы накладываются обычаи и нравы определенных социальных и политических общностей, религиозных конфессий и направлений радикального характера.



В этой связи, нельзя не остановиться на одном из аспектов использования криминалистически значимой информации в процессе расследования транснациональной преступной деятельности экстремистского характера, а именно проведении целенаправленных информационно-психологических воздействий, направленных на решение тактических задач достаточно обширного рода. К числу последних полагаем возможным отнести:

- создание в интересах следствия общественного мнения в средствах массовой информации, в т.ч. и в информационной сфере сети «Интернет»;
- компрометация лидеров-организаторов (членов руководящего ядра, руководителей профильных структурных звеньев и т.п.) транснациональных экстремистских формирований в глазах рядовых членов;
- разложение структурных звеньев транснациональных экстремистских формирований, отвлечение их отдельных участников от преступной деятельности;
- компрометация коррумпированных связей транснациональных экстремистских формирований в правоохранительных органах и властных структурах;
- подрыв экономической базы и финансовых основ преступной деятельности транснационального экстремистского формирования путем компрометации через средства массовой информации (в т.ч. и электронные) деятельности легальных коммерческих и финансовых структур, работающих под их «крышей» и т.д.

Проведенное нами исследование свидетельствует о том, что правоохранительные органы имеют такую практику: все более активно применяется дозированный вброс и распространение компрометирующих материалов в прессе, аналитических программах телеканалов и, прежде всего, информационном пространстве сети «Интернет». В то же время считаем необходимым подчеркнуть, что не количество пользователей и не их социальный состав определяют потенциал использования сети «Интернет» в целях осуществления таких информационно-психологических воздействий. Такие возможности, в первую очередь, определяются тем

обстоятельством, что информационно-новостные издательства и аналитические центры постоянно ведут целенаправленный поиск в сети «Интернет» сведений, имеющих скандальный характер, связанных с компроматом и расследованием уголовных дел, в том числе о транснациональной преступной деятельности экстремистского характера. Подобный фактор должен учитываться при планировании тактики осуществления информационно-психологических атак на экстремистские сообщества и их лидеров-организаторов.

Использование такой информации в конкретных следственных ситуациях расследования преступной деятельности транснациональных экстремистских формирований предполагает, по нашему мнению, планирование и реализацию криминалистических комбинаций с применением дозированного вброса тех криминалистически значимых сведений, которые могут нанести наибольший ущерб экстремистским сообществам и их коррумпированным связям. Заметим, что изучение практики работы региональных подразделений по противодействию экстремизму показала эффективность привлечения к участию в таких комбинациях представителей электронных средств массовой информации и, в частности, блогосферы сети «Интернет» [3].

Говоря о тактических приемах информационно-психологических воздействий на лидеров-организаторов, членов руководящего ядра, руководителей профильных структурных звеньев и рядовых членов транснациональных экстремистских формирований, отметим, что последние могут быть достаточно разнообразны, но в обязательном порядке должны проводиться в совокупности с оперативно-розыскными и следственными мероприятиями.

В порядке научной дискуссии полагаем возможным предложить авторскую систематику таких тактических приемов, отнеся к их видовому перечню следующие:

- фабрикация информации — в данном случае эффект информационно-психологического воздействия достигается в результате незначительных отклонений при подаче материала, действующих в заранее спланированном субъектом расследования направлении;
- отбор материала событий реальности — в этом случае условием ожидаемой эффектив-



ности воздействия является целенаправленный контроль средств массовой информации (в т.ч. электронных) с целью трактовки единой информационной позиции, но различными словами;

- создание «тревожных» ситуаций и массовых психозов — подразумевает планомерное информационно-психологическое воздействие на взгляды, эмоции, позиции и поведение на лидеров-организаторов, членов руководящего ядра, руководителей профильных структурных звеньев и рядовых членов транснациональных экстремистских формирований в целях подрыва организационной структуры, деградации сознания преступников-экстремистов, лишения способности к сопротивлению правоохранительным органам и специальным службам;
- утверждение и повторение — подача информации подается в виде целенаправленно подготовленных информационных шаблонов, фактическое воздействие которых направлено стереотипы, имеющиеся в подсознании преступников-экстремистов. Подобный тактический прием в итоге притупляет сознание преступников-экстремистов, заставляя практически без изменений любой получаемой информации откладываться в подсознании;
- дробление и срочность — данный тактический прием основан на разделении целостной информации на фрагменты, как следствие, индивид не может соединить их в единое целое и осмыслить проблему.

Остановимся более подробно на достаточно часто используемом тактическом приеме информационно-психологического воздействия — формировании обстановки «тревожной» ситуации и массового психоза в разрабатываемом экстремистском сообществе.

Подобная ситуация создается посредством целенаправленного массированного распространения по гласным и негласным информационным каналам сообщений «тревожного» для членов экстремистского сообщества содержания. При избрании такого тактического приема субъекту расследования следует стремиться к максимальному наполнению распространяемых сведений «тревожной»

информацией в целях актуализации программ активного поведения лидеров-организаторов, членов руководящего ядра, руководителей профильных структурных звеньев транснациональных экстремистских формирований: чем выше будет для них субъективная значимость «тревожной» ситуации, тем больше вероятность осознания опасности и тем более активны их защитные действия, что, в свою очередь, создает благоприятные условия для эффективного использования технических средств снятия информации по различным каналам, отслеживания и фиксации каналов перемещения финансовых средств, оружия, выезда субъектов экстремистской деятельности из данного региона и т.п.

Эффективность подобного приема должна, на наш взгляд, обеспечиваться заблаговременным проведением всестороннего тактико-психологического анализа имеющейся в распоряжении субъекта расследования непроцессуальной криминалистически значимой информации, в т.ч. касающейся и особенностей выстраивания внутренних и внешних корреляционных связей разрабатываемого транснационального экстремистского формирования, а также криминалистическим прогнозированием развития ситуации в преступной структуре.

Так, например, изучение открытых источников данных [4, 5] показывает, что подобный тактический прием информационно-психологического воздействия использовался советскими специальными службами на территории Республики Афганистан и был направлен на дискредитацию лидера экстремистского формирования — полевого командира Мирзо Рахима. Создание «тревожных» ситуаций и массовых психозов в данном случае включало в себя распространение следующих категорий сведений:

- «порочащих» — конкретными фактами доказывалось, что Мирзо Рахим посредственный командир и поэтому его формирование несет значительные людские потери;
- «прославляющих» — утверждалось, что он вывел формирование из окружения, потеряв «всего лишь» 70 человек, а оставшиеся в живых 20 членов должны благодарить аллаха за то, что у них такой «умелый» командир;



- «защищающих» — сообщалось, что высшее руководство моджахедов собирается привлечь Мирзо Рахима к ответу за плохое руководство формированием, но при этом утверждалось, что он уважаемый мусульманами лидер, просто сильно испугавшийся советских войск;
- «соболезнующих» — сообщалось, что формирование Мирзо Рахима, понесшее значительные потери (70 человек), вынуждено хоронить своих членов с нарушением законов ислама.

Подобная «тревожная» информация массированно распространялась по гласным и негласным каналам, при этом в каждом случае указывались имена погибших членов экстремистского формирования Мирзо Рахима. Через несколько месяцев результатом такой тактической комбинации стало убийство Мирзо Рахима родственниками его бывших подчиненных.

Более того, проведенное нами в процессе исследования изучение правоохранительной практики свидетельствует о том, что во время контртеррористической операции на территории Чеченской Республики (1994—1996 гг.) в ряде случаев достаточно эффективным тактическим приемом информационно-психологического воздействия на боевиков оказалось распространение «тревожных» слухов о ранении одного из главарей незаконных вооруженных формирований, о захвате ряда баз экстремистов, об «обращениях» администрации и старейшин Чечни к российскому командованию, о зомбировании боевиков посредством нейролингвистического программирования и психотропного воздействия, о разногласиях в составе их руководства и другие. Как результат, члены экстремистских формирований часто оказывались подавленными или дезориентированными подобными «тревожными» сообщениями, расходовали время и силы на проверку встревожившей их информации.

На наш взгляд, применение подобных нетрадиционных подходов использования непроцессуальной криминалистически значимой информации в процессе расследования транснациональной преступной деятельности экстремистского характера позволит разрешать тактические задачи, которые не удается реализовывать в рамках сложившейся

системы и практики применения уголовно-процессуального законодательства. К числу последних, например, возможно отнести: осуществление тактико-психологического анализа мотивационных настроений в среде лиц, связанных между собой совместной транснациональной преступной деятельностью экстремистского характера; обнаружение латентных преступлений экстремистского характера и, как следствие, ранее неизвестных субъекту расследования потерпевших и очевидцев и др.

Несомненно, с позиций криминалистической науки дальнейшее формирование тактических основ информационно-психологических воздействий должно базироваться на развитии фундаментальных представлений о криминалистически значимой информации как о функции целевой интерпретаций сообщений и, одновременно, инструменте сигнального воздействия, приводящего субъектов этого воздействия к определенным решениям и действиям в интересах решения следственных и оперативно-розыскных задач.

Литература

1. *Давыдов В.О.* Транснациональная преступная деятельность экстремистского характера как объект криминалистического исследования: Монография. / В.О. Давыдов // Под науч. ред. А.Ю. Головина. Тула: Изд-во ТулГУ, 2016.
2. *Яблоков Н.П.* Организованная преступная деятельность: теория и практика расследования: Учебное пособие. / Яблоков, Н.П. М.: НОРМА, 2016.
3. *Бердалиев К.Ч.* Основные направления противодействия киберпреступности с экстремистской установкой в Киргизии / К.Ч. Бердалиев // Вестник Московского университета МВД России. Выпуск 3. М.: МосУ МВД России, 2011.
4. Информационно-психологическая и психотропная война. Хрестоматия. / Под ред. А.Е. Тарасова. Минск: Харвест, 2003.
5. *Селиверстов С.А.* Оперативно-боевая деятельность органов внутренних дел: Монография. / С.А. Селиверстов. М.: Издание ОИД МВД России, 2007.



УДК 343

ББК 67.52

КРИМИНАЛИСТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ОБСТАНОВКИ СОВЕРШЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ОСУЖДЕННЫМИ

НИКОЛАЙ ВИКТОРОВИЧ РУМЯНЦЕВ,*ведущий научный сотрудник Научно-исследовательского института Федеральной службы исполнения наказаний,**доктор юридических наук;***ОЛЬГА ИВАНОВНА МАЛЬЧУК,***главный научный сотрудник Научно-исследовательского института Федеральной службы исполнения наказаний,**доктор исторических наук, подполковник внутренней службы**Научная специальность 12.00.12 — криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность**Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН*

Аннотация. Исследуются вопросы криминалистического анализа обстановки совершения преступлений осужденными. Говорится о важности глубокого анализа обстановки. Указывается, что внешняя среда, в которой совершаются преступления в исправительных учреждениях, специфична, закономерна для мест лишения свободы независимо от вида режима и особенностей проявления конкретных противоправных действий. Отмечается тот факт, что анализ обстановки совершения преступлений в исправительных учреждениях, проводимый с целью решения задач расследования, может рассматриваться как совокупность некоторых приемов, используемых криминалистической наукой.

Ключевые слова: криминалистический анализ, обстановка совершения преступления, осужденный, преступность, расследование, исправительное учреждение.

Abstract. This article examines the issues of forensic analysis of the situation of committing crimes by convicts. It is a question of the importance of an in-depth analysis of the situation. It is pointed out that the external environment in which crimes are committed in correctional institutions is specific, natural for places of deprivation of liberty, regardless of the type of regime and the specifics of the manifestation of specific illegal actions. It is noted that the analysis of the situation of the commission of crimes in correctional institutions, conducted with a view to solving the tasks of the investigation, can be viewed as the totality of some techniques used by forensic science.

Keywords: forensic analysis, crime scene, convict, crime, investigation, correctional institution.

Противодействие преступности в местах лишения свободы является одной из важных и сложных сфер деятельности уголовно-исполнительной системы в частности и правоохранительных органах в целом. Серьезную роль в ее совершенствовании призваны сыграть криминалистическая наука, следственная практика и опыт оперативно-розыскной деятельности.

Методика расследования преступлений, опирающаяся на достижение иных разделов криминалистики позволяет успешно предупреждать преступления, совершаемые осужденными в исправительных учреждениях. Тем не менее, существуют проблемы, детальное изучение которых способствуют совершенствованию практики расследования и противодействия преступности в местах ли-

шения свободы. В частности, актуальным направлением научных исследований в части методики расследования отдельных категорий преступлений выступает изучение криминалистически значимой информации об обстановке совершения преступлений в целях более плодотворного раскрытия и предупреждения преступлений, совершаемых осужденными в местах лишения свободы [2, С. 25].

Отдельные вопросы, касающиеся обстановки совершения преступлений в местах лишения свободы, исследованы не в полной мере. Изучение уголовных дел о различных преступлениях, совершаемых осужденными в местах лишения свободы и следственно-оперативной практики показали, что обстановка криминалистической характеристики



играет важную роль в качестве источника доказательств.

Внешняя среда, в которой совершаются преступления в исправительных учреждениях, специфична, закономерна для мест лишения свободы независимо от вида режима и особенностей проявления конкретных противоправных действий. Указанное в определенной мере объясняется типовым характером всех коммуникаций исправительных учреждений, которые предопределяют обстановку совершения преступлений. Ограниченность территории исправительного учреждения, в пределах которой совершаются преступления (производственная и жилая зоны, ШИЗО, ПКТ, больница), позволяет, с одной стороны, быстрее обнаружить преступление и преступника, другие доказательства, а с другой — осложняет сохранение следов и первоначальной обстановки, в связи с высокой концентрацией осужденных на незначительной территории. Ограниченность территории исправительного учреждения предопределяет и круг лиц, которые могут быть заподозрены в совершении преступлений определенным способом. Это осужденные одного отряда, проживающие в одном помещении, работающие в одну смену, на одном объекте, размещающиеся на одном изолированном участке, а также ранее совершавшие преступления определенным способом, и др. Круг лиц, которые могут быть заподозрены в совершении преступления, определяется не только ограниченной территорией, но и конкретной категорией осужденных. Последнее объясняется тем, что в исправительном учреждении постоянно ведется оперативно-розыскная и регистрационно-учетная работа, в результате которой устанавливаются лица, склонные к совершению преступлений, ведется их учет, осуществляется контроль за их поведением и т.п. В исправительном учреждении, как правило, известны осужденные, совершавшие различные преступления определенным способом, что в конкретных случаях позволяет определить круг лиц, причастных к совершению преступления [4, С. 88].

В сложной деятельности по расследованию преступлений в местах лишения свободы важную роль играет подготовка дознавателя, следователя, его знания специфики деятельности исправительного учреждения. В настоящее время в науке возрастает внимание к совершенствованию приемов кримина-

листического анализа значимых для расследования данных, процессов, явлений и обстоятельств. Конечно же не остается без внимания и обстановка совершения преступлений [2, С. 26].

Анализ обстановки совершения преступлений в исправительных учреждениях, проводимый с целью решения задач расследования, может рассматриваться как совокупность некоторых приемов, используемых криминалистической наукой и применяемых дознавателем, следователем для изучения особенностей, которые характеризуют обстановку совершения конкретного преступления в исправительном учреждении. Подобный анализ бывает важным и эффективным чаще всего тогда, когда нет возможности обнаружить иные следы преступления.

Применять анализ обстановки совершения преступлений возможно в разных сферах. Иногда его используют при производстве определенного следственного действия. Чаще всего такими следственными действиями являются осмотр места происшествия, допросы различных участников уголовного судопроизводства, следственный эксперимент, проверка показаний на месте. Вопросы, разрешаемые путем анализа обстановки носят локальный характер из-за ограниченности информационной базы. В иных ситуациях анализ обстановки совершения преступлений основывается на результатах проведения группы следственных действий или всего этапа расследования и как итог приобретает некую самостоятельность. Установить факт совершения преступления осужденным не всегда является возможным. Когда расследование складывается в конфликтной ситуации, весьма сложно обнаружить проявление свойств преступника.

Подтверждением возможности совершения преступления осужденным, выступают факты соответствия данных обстановки совершения преступления. К примеру, анализ информации о материальных следах, обнаруженных при осмотре, часто позволяет выявить типичные признаки проявления мотиваций, физических возможностей, социальных ценностей осужденных. Как известно, лица рассматриваемой категории чаще всего реализуют ухищренные или сложные способы подготовки, совершения и сокрытия преступлений.

Весьма эффективны для обеспечения глубокого и всестороннего криминалистического анализа об-



становки приемы получения дополнительных сведений о ней. Среди дополнительных источников информации об обстановке совершения преступлений осужденными в местах лишения свободы можно выделить сведения находящиеся у администрации исправительного учреждения (начальник отряда, инспектор отдела безопасности (режима), в личном деле осужденного, в уголовном деле (материалы преступления, за которое осужденный отбывает наказание), результаты оперативных и режимных мероприятий и др. В итоге, полное представление об обстановке совершения преступления в исправительном учреждении формируется как на основе исследования большого объема сведений об отдельных ее данных, так и выявления связей обстановки с другими элементами криминалистической характеристики преступления [3].

Важным этапом формирования цельного представления об обстановке совершения преступления, ее месте и роли в конкретном преступном событии, является установление связи обстановки с самим преступным деянием. Анализ следственной практики показывает, что наибольшей информативностью по делам о преступлениях, совершаемых осужденными обладают не только признаки соответствия обстановки и преступления, а особые, специфические их связи, в той или иной мере объясняющие обстоятельства преступления.

Целенаправленный анализ взаимосвязей обстановки и преступления позволяет получить новые сведения о субъекте преступления, знании места возможного будущего преступления, наиболее удобного времени для его совершения, выявить источники осведомленности осужденных, представить, как он поведет себя после совершения преступления, как будет скрывать следы совершенного преступления и т.д. Важное значение для формирования цельного представления об обстановке совершения преступления имеет выявление связи со способом совершения преступления. Эта взаимосвязь отличается постоянством и высоким уровнем детерминизма в отличие от преступников «с воли», что объясняется наличием прочных криминальных навыков. Указанные обстоятельства часто препятствуют применению типичных приемов расследования (осужденные хорошо осведомлены о тактике производства отдельных следственных действий).

Это и делает анализ взаимосвязей обстановки и способа совершения преступления эффективным средством выявления особенностей преступлений осужденных [1, С. 146].

Внешняя среда, влияя на сознание осужденного, зачастую детерминирует его поведение. Конкретный анализ связей (от обстановки через способ совершения преступления к личности преступника) позволяет уточнить сведения о преступнике. Иногда анализ обстановки совершения преступления осужденных позволяет выяснить причины совершения преступления указанной категорией лиц, учет сложившихся условий, спонтанность их действий, наличие соучастников.

Важная цель криминалистического анализа обстановки совершения преступления осужденными состоит в том, чтобы по неполным данным дознаватель, следователь мог получить комплекс сведений об осужденных, которая позволила бы в кратчайшие сроки выявить преступника.

Криминалистический анализ обстановки совершения преступлений осужденными можно дополнить и конкретизировать в соответствии с тем или иным преступлением. Тем не менее необходимо учитывать, что при разработке методики расследования преступлений в исправительных учреждениях следует более досконально изучать связи обстановки совершения преступления с иными данными криминалистической характеристики.

Литература

1. *Анненкова Т.С.* Обстановка совершения преступления и криминалистические методы ее исследования // дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2007. 225 с.
2. *Куликов В.И.* Возможности использования криминалистического анализа обстановки совершения преступлений несовершеннолетними: сб. науч. Тр. / Редкол.: Кулагин Н.И. и др. Волгоград: ВСШ МВД СССР. 1986. С. 24—27.
3. *Мальчук О.И.* Становление оперативно-розыскной деятельности в советский период. Российский научный журнал. 2016. № 1. С. 161—165.
4. *Нуждин А.А.* Специфика обстановки совершения осужденными преступлений в учреждениях уголовно-исполнительной системы // Человек: преступление и наказание. 2015. № 1. С. 87—91.



УДК 24
ББК 86

ДУХОВНАЯ ЖИЗНЬ КАК ПОМОЩЬ В ВОСПИТАНИИ ЧЕЛОВЕКА

ВЛАДИМИР ИВАНОВИЧ ПАШКОВ,

кандидат педагогических наук, Московский гуманитарный университет

E-mail: v...pashkov@mail.ru

Научная специальность 13.00.01 — общая педагогика, история педагогики и образования

Научный консультант: заведующий кафедрой педагогики и психологии высшей школы АНО ВПО

Московского гуманитарного университета,

доктор педагогических наук, профессор В.А. Ситаров

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Кратко раскрывается содержание духовного совершенства личности. Даются определения воспитанию и духовной жизни, уделяется внимание непрестанной молитве. Затрагиваются вопросы владения собой, избавления от вредных привычек и нахождения человека в благочестии и чистоте.

Ключевые слова: человек, духовная жизнь, дух, душа, тело, воспитание, молитва.

Abstract. The author discloses the content of spiritual perfection of the personality, is given definitions to the terms «education», «spiritual life». Attention is paid to an incessant prayer. The questions of possession of, disposals of addictions and finding of the person in piety and purity are raised.

Keywords: person, spiritual life, spirit, soul, body, education, prayer.

Возвращение к духовно-нравственным истокам отечественного воспитания приводит нас к восстановлению утерянной полноты в сфере педагогики. Кроме теоретических знаний в области педагогики необходимо иметь познания о духовном мире, а для этого нужно изучить, понять и освоить смысл вхождения в духовный мир, встать на путь совершенства и становления духовной личности.

Человеку необходимо прийти к пониманию того, что он способен к духовному единению с Богом. Это единение осуществляется через веру, надежду, любовь и соблюдение заповедей Божиих. Высшего единения человек всегда достигал в Церкви, участвуя в таинстве Святого Причащения. Причащаясь плотью и кровью Христовой, все несли единую плоть и единую кровь, все становились братьями и сестрами во Христе.

В статье основные понятия духовной жизни рассматриваются в контексте в контексте право-

славной педагогической культуры. «Православие, — писал С. Булгаков, — есть Церковь Христова на земле. Церковь Христова — это жизнь со Христом и во Христе, движимая Духом Святым» [8, с. 16].

Православная педагогика признает реальность духовной основы человека и реальность духовного мира. Светская педагогика понимает человеческую жизнь как краткий, законченный и самоценный период, который ограничивается рамками земной жизни [4, с. 305]. Православная же педагогика рассматривает жизнь человека в категориях «вечности» и «бессмертия» и направляет воспитание на конкретную личность, которая связана великой ответственностью перед Богом и людьми не только за свою жизнь, но и за доброе имя своего рода, развитие исторических и культурных традиций народа.

Говоря о значимости духовной жизни для современных педагогов, мы должны рассмотреть ее потенциал, реализованный в истории многими людьми



ми, ставшими совершенными в духовно-нравственном отношении.

Прежде всего, раскроем понятие «духовная жизнь». «Духовная жизнь, — писал митрополит Антоний Сурожский, — зависит от воздействия на нас Святого Духа Божия и от того, как Божественная сила, благодать, Христос, Святой Дух нас постепенно изменяют, постепенно делают соответствующим Христу, то есть похожими на Него, помогают нам стать и образом Божиим, и подобием Божиим» [5, с. 5].

По мнению Н. Новикова, духовная жизнь человека с православно-педагогической точки зрения развивается в три этапа. Первый, деятельный период пути духовного восхождения, имеет целью очищение сердца, а соответственно и всей души от страстей, и достижение начального бесстрастия. Иными словами, здесь происходит исцеление души, перерождение ее из ветхого состояния в новое, благодатное. Это становится возможным, когда все три очищенные силы души — мыслительная, раздражительная и желательная (мысль, чувство, воля) — образуя единое целое, устремлены к Богу. Осуществляется эта деятельность через исполнение новозаветных заповедей путем синергии (взаимодействия Божественной воли и человеческой), через участие в таинствах и при посредстве внутреннего (умного) делания. Результатом человеческих усилий в подвиге бывает приготовление души к восприятию благодати; само очищение и преобразование души совершается силой Святого Духа. На этом этапе обретается спасение души для вечной жизни, ее способность вселения в Небесное Царство. Первый период именуется также покаянным путем, или путем аскезы. Деятельный подвиг служит подготовкой для второго — благодатного, или созерцательного периода, в котором обретаются такие дары благодати, как вышеестественная молитва, достигается состояние просвещения и духовного совершенства. Второй период приводит к третьему — обожению, здесь полностью реализуется духовный потенциал, заложенный Творцом в человеческой природе. Деятельный период характерен тем, что человек из нижеестественного (или противоестественного) состояния возвращается в естественное, утраченное в грехопадении Адама. Этот период яв-

ляется восхождением в состояние вышеестественное (или сверхестественное), т.е. выходящее за пределы человеческого естества. Такое состояние устроится и поддерживается энергией благодати, а душа, пребывающая в нем, обретает возможность обожения [3, с. 33].

Опыт православного воспитания показывает, что нельзя организовать полную духовную жизнь в человеке по внешним впечатлениям, мечтаниям и чувствам, здесь необходима внутренняя, глубокая работа над своим сердцем. Христианская жизнь начинается с момента духовного рождения в таинстве крещения, затем развивается и укрепляется через доброе воспитание в христианской семье под влиянием Церкви. Правильное начальное воспитание имеет важное духовно-нравственное значение в становлении духовной личности. Крещение избавляет нас от всего злого, оно возвращает благословение: крещенные суть чада Божия. Царство Небесное принадлежит крещаемому уже по самому крещению. Он отделяется от владычества злых сил, которые теперь теряют власть самовольно действовать в нем. Сила благодати Божией проникает внутрь и восстанавливает здесь Божественный порядок во всей его красоте, врачует расстройство человека и способствует ему направлять свои силы на Богоугождение и умножение добрых дел. Поэтому крещение и есть возрождение или новое рождение, делающее человека обновленным и чистым.

Блаженный Диадок, объясняя силу крещения, говорит: «До крещения грех живет в сердце, а благодать извне действует, после же сего, благодать вселяется в сердце, а грех влечет извне. Он изгоняется из сердца, как враг из укрепления, и поселяется вне, в частях тела, откуда и действует раздробленно набегами, почему и есть непрестанный искушитель, соблазнитель, но уже не властелин; беспокоит и тревожит, но не повелевает» [8, с. 411].

Сила, влекущая человека ко греху, не истребляется в крещении, а ставится в такое состояние, в котором не имеет власти над человеком, не обладает им. Здесь главенство уже придается благодати Божией.

«Поэтому всякий человек, рожденный в мир, — говорит преподобный Симеон Новый Богослов, —



тем более христианин, пусть не думает, будто родился для того, чтоб наслаждаться этим миром и вкушать его радости. Но пусть помнит, что родился он, во-первых, для того, чтобы быть каким был прежде в раю человек; во-вторых, для того, чтоб подобно постепенному возрастанию телесному возрастать мало-помалу и возрастом духовным, и добрым подвигом восходить в священное и боголепное состояние; в-третьих, для того, чтоб сделаться достойным обитать в небесных селениях в сонме святых Ангелов, и петь с ними победную песнь Пресвятой Троице» [8, с. 411].

Святоотеческое учение о первородном грехе, рождении и совершенствовании христианской жизни говорит не только о психофизической особенности развития человека, но и о развитии духовной жизни. Господь дарует благодать, но желает, чтобы человек с благодарностью воспринимал ее, посвящая себя всецело Богу.

Как было отмечено, начало благодатной христианской жизни начинается в крещении, но редко кому удается сохранить эту благодать, большей частью люди теряет ее. Возникающие в жизни соблазны и искушения развращают человека, и он слабеет духовно, нравственно и физически. Для этого в православии предлагается таинство Покаяния. «Если кто согрешил, то мы имеем ходатая пред Отцем, Иисуса Христа, Праведника» (1 Ин. 2,1).

В православной педагогике воспитание связано с правильным иерархическим устройством трех сторон человека — духа, души и тела. «Воспитание, — по мнению В.В. Зеньковского, — есть развитие и укрепление находящихся в душе воспитанника сил; освобождение души от страстей, помощь в раскрытии образа Божия в нем» [2, с. 8].

Духовная жизнь в человеке есть новая, особенная жизнь, и она определяет новое качество жизни, начало цельности и органической иерархичности в человеке [5, с. 234]. Искаженность человеческой жизни проявляется в том, что нарушение иерархичности строения человека, подчинение его духовного начала психофизической сфере затемняет в человеке образ Божий и не дает возможность раскрыться во всей своей красоте и святости.

Дух имеет основное значение в человеке. Для того чтобы открыть в человеке духовный мир, нужно помочь ему научиться чувствовать и замечать, осмысливать свою внутреннюю жизнь, ослаблять власть внешних впечатлений, использовать молитвенное уединение, молчание, избавляться от вредных привычек. Воспитание в таком ракурсе приводит созданию условий, способствующих рождению духовной жизни и ее развитию в человеке. Первое и самое важное условие — восстановление человеческой природы совершается под воздействием Божественной благодати в таинстве крещения. Практика православного воспитания при этом осуществляется в соответствии с возрастом и уровнем духовного развития.

Человек, который начал духовную жизнь, способен самостоятельно контролировать свои слова, чувства и действия, согласовывая их с наставлениями духовных учителей Церкви и Священным Писанием. Вступивший на путь новой жизни, прежде всего, должен устроить внешнюю обстановку по ее духу и начать подвиг духовно-нравственного совершенства. Все относящееся к новому порядку можно назвать удалением от мира, но это не означает, что человек бежит от общества, главное — оставить нравы, привычки и требования, противоположные духу Христову. Оставить мир — не что иное, как очистить свою жизнь, устранить из нее все страстное, заменить чистым, не мешающим развитию духовных начал. Доброделание начинается с внешних подвигов и заканчивается внутренним очищением сердца. Необходимые благочестивые упражнения можно найти в житии христианских подвижников. Пост, труд, бдение, уединение, молитва с чтением слова Божия и святых отцов, говение с исповедью и причащением, дела милости телесной и духовной — все это в целом или в частях можно встретить почти в каждом житии святых людей. Молитва у них являлась непрестанной, в виде постоянного предстояния и хождения перед Богом.

Игумен Георгий Шестун отмечает, что в результате усиленных духовных трудов подвижник удостоивается высшей возможной для человека на земле награды — ощущения близости Божества и сладости богоугодной жизни. И тогда он вступает на истинный путь восхождения к живо-



му Богообщению. Последний, решительный шаг в этом направлении, самое преддверие его есть отложение всякого житейского попечения о себе и мире и совершенное предание воле Божией. Тогда благодать Божия освящает все существо человека и Господь вселяется в него, начинается живое и действительное Богообщение, при полном слиянии Божественных и человеческих начал жизни [8, с. 139].

Возвращение к себе, попытка разобраться в своем внутреннем мире, открыть в себе пробуждающий духовный мир, осознать пережитый опыт порождает особый настрой у человека и открывает большие возможности для самосовершенствования.

Святитель Игнатий Брянчанинов делает существенное замечание, что собственно молитвою святые отцы называют молитву Иисусову, которая произносится так: «Господи Иисусе Христе, Сыне Божий, помилуй меня грешного». Первый вид совершения молитвы Иисусовой есть совершение ее устно, гласно, словесно. Он заключается в устном произношении слов молитвы Иисусовой при внимании к ним ума. Устная молитва, когда в ней приобретено и хранится внимание нерассеянным, сама собою переходит в молитву умную и сердечную. Для занятий умной, сердечной молитвой необходима уже духовная зрелость. Молитва называется «умною», когда произносится умом с глубоким вниманием, при сочувствии сердца [1, с. 222].

Стяжавший внутри себя Царствие Божие имеет руководителем Святого Духа, Который наставляет всякой истине (Ин. 16, 13) руководимого Им человека, не допускает его быть обманутым ложью, облекающегося для удобнейшего обмана в призраки истины.

Святитель Феофан Затворник рекомендует человеку правила, которые, с одной стороны, помогают хранить внутренний мир, усердие и ревность, находиться в духе истины, с другой, — заглушать и искоренять страсти: «Хранение внутреннего духа ревности; упражнение сил в добре; брань со страстями» [7, с. 204].

Итак, возрождаясь духовно человек, становится сам духовным и нравственным, помогает в этом другим людям и всей России. Философ И.А. Ильин

считал, что возрождение России произойдет через сочетание примирение трех основ, «трех законов духа»: свободы, любви и предметности. Жить предметно для русского человека значит служить России, служить всем — от крестьянина до министра. «Я служу России, русскому духу, русскому качеству, русскому величию; не «маммоне» и не «начальству», не «личной похоти» и не «партии», не «карьере» и не просто «работодателю» но именно России, ее спасению, ее строительству, ее совершенству, ее оправданию перед Лицом Божиим» [8, с. 423].

Таким образом, ведя духовную жизнь, человек преображается, он избавляется от всего злого и противного ему, начинает жить праведно и благочестиво, что особенно необходимо современному обществу. С такими людьми всегда успешно проходит воспитательный процесс в любом коллективе, к тому же они являются надежной поддержкой и опорой для товарищей и воспитателей.

Литература

1. *Духанин В.Н.* Сокровенный дар: По духовному наследию святителя Игнатия Брянчанинова / Валерий Николаевич Духанин. М.: Сибирская Благовонница, 2013.
2. Зеньковский Василий (прот.). Педагогика. Клин: Фонд «христианская жизнь», 2002.
3. *Новиков Н.* Меч духовный: Внутренний подвиг мирянина и инока. М.: Отчий дом, 2013.
4. *Романюк Л.В.* Гуманистическая педагогика. Знание. Понимание. Умение. 2012. № 2. С. 304—307.
5. *Ситаров В.А.* Знание. Понимание. Умение. 2007. № 4. С. 234—235.
6. Сурожский Антоний (митр.). Духовная жизнь. М.: Духовное наследие митрополита Антония Сурожского, 2013.
7. Феофан Затворник (свт.). Путь ко спасению. Минск: Свято-Елисаветинский монастырь. 2006.
8. Шестун Евгений (прот.). Православная педагогика / Е. Шестун. М.: Православная педагогика, 2001.



УДК 371
ББК 74

ТЕРМИНОЛОГИЯ ПОДГОТОВИТЕЛЬНОЙ ЧАСТИ ПРАКТИЧЕСКОГО ЗАНЯТИЯ ПО ФИЗИЧЕСКОЙ ПОДГОТОВКЕ

МИХАИЛ НИКОЛАЕВИЧ ПИТОМЦЕВ,

*старший преподаватель кафедры физической подготовки учебно-научного комплекса специальной подготовки
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя;*

АНДРЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ СЫСОЕВ,

*заместитель начальника кафедры физической подготовки учебно-научного комплекса специальной подготовки
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук;*

ВИТАЛИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ РАЗНИЦЫН,

*доцент кафедры физической подготовки учебно-научного комплекса специальной подготовки
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, мастер спорта международного класса России
Научная специальность 13.00.04 — теория и методика физического воспитания, спортивной тренировки,
оздоровительной и адаптивной физической культуры*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Проанализированы проблемы, связанные с использованием специальной терминологии при проведении практических занятий по физической подготовке.

Ключевые слова: терминология, физическая подготовка, практическое занятие.

Abstract. In the scientific article the author analyses the problems associated with the use of special terminology, in conducting practical classes in physical training.

Keywords: terminology, physical fitness, practical exercise.

Использование обыденной разговорной речи вместо специальных терминов и команд при проведении практических занятий по физической подготовке (обозначении положений тела, рук, ног; при проведении построений и перестроений, общеразвивающих упражнений) является нарушением терминологических правил и говорит о недостаточной подготовленности преподавателя.

Специальная терминология, с целью краткого обозначения предметов, явлений, понятий, используется во многих областях знаний и практической деятельности.

Область физических упражнений охватывает множество движений, положений, упражнений включая такие, которые совсем не характерны для повседневной жизни человека, поэтому и у нее свой язык, своя терминология.

В образовательных организациях МВД России физические упражнения в свою очередь являются основой учебных практических занятий по физической подготовке. В любом практическом занятии по физической подготовке принято выделять три части — *подготовительную, основную и заключительную*. Все эти части обязательны и разрабатываются на основе конкретных задач, которые ставит преподаватель перед данным занятием.

Подготовительная часть имеет следующее значение:

1. Произвести начальную организацию занимающихся, в частности построить занимающихся, принять рапорт, сообщить цели и задачи занятия. Путем выполнения элементарных упражнений, строевых приемов и команд повысить внимание занимающихся, а также обеспечить их психическую настройку и готовность к занятию. Данная, соб-



ственно *вводная* часть занятия, в значительной мере может влиять на качество всего занятия.

2. Осуществить *общую разминку* организма занимающихся для повышения работоспособности сердечно-сосудистой, дыхательной и мышечной систем. Все двигательные действия должны быть структурно несложными и освоенными, хотя в комплексы *общеразвивающих упражнений* необходимо включать и новые движения. Интенсивность выполнения упражнений должна нарастать постепенно. Рекомендуется следующий порядок их выполнения: ходьба, легкий бег, упражнения для рук и плеч, затем для ног, туловища и прыжки.

Основная задача такой разминки — проработать (разогреть) все мышечные группы и системы организма и вывести их на более высокий уровень функционирования.

3. Осуществить, если это необходимо, *специальную разминку* с целью более серьезной подготовки тех мышечных групп и систем организма, которые будут нести главную нагрузку в основной части занятия.

Основная часть предназначена для решения тех конкретных задач, которые поставлены на данном занятии. В этой части осуществляется обучение технике движений, воспитание физических и морально-волевых качеств. Решаются задачи как общей, так и специальной подготовки занимающихся.

Заключительная часть. В этой части необходимо постепенно снизить функциональную активность организма и привести его в нормальное послерабочее состояние. Осуществляется также уборка мест занятий и инвентаря, обязательны общее построение и анализ занятия. Необходимо давать домашние задания для самостоятельного подтягивания «слабых мест» и решения других установок преподавателя.

Основная терминологическая нагрузка при общении преподавателя с занимающимися ложится на подготовительную часть занятия, т.к. именно в ней, преподавателю практически постоянно приходится использовать команды для построений, перестроений, передвижений, размыканий и смыканий; называть позы и положения туловища, рук и ног при проведении общеразвивающих упражнений.

Именно поэтому в настоящем пособии предлагается подробное изложение терминов и команд,

применяемых для проведения *подготовительной части занятия* на высоком профессиональном уровне.

Терминология — это совокупность понятных и доступных специальных наименований (терминов) применяемых для краткого обозначения упражнений, положений, передвижений. Система терминов помогает упростить описание упражнений, облегчает и расширяет возможности общения между преподавателем и обучающимися, способствует быстрой и точной организации группы, повышает эффективность руководства учебным процессом, увеличивает плотность и интенсивность учебно-тренировочных занятий.

Терминология — это язык общения специалистов между собой и специалистов с занимающимися.

По мере овладения навыками выполнения изучаемых упражнений значение терминов возрастает. Они начинают играть роль условных сигналов при образовании временных рефлекторных связей. При этом каждый термин должен одинаково пониматься любым занимающимся независимо от степени освоения изучаемого упражнения.

Система терминов при проведении практических занятий по физической подготовке состоит из двух частей:

- термины, обозначающие положения туловища, рук, ног и движения ими;
- команды, подаваемые для выполнения строевых упражнений (построений, перестроений, поворотов, передвижений и размыканий).

Одна часть терминов и команд используется из Строевого устава Вооруженных Сил, другая, появилась со спецификой проведения занятий по гимнастике.

В нашей статье мы рассмотрим лишь некоторые из основных терминов.

Строй — расположение занимающихся для совместных действий.

Шеренга — строй, в котором занимающиеся расположены рядом друг с другом по одной линии.

Колонна — строй, в котором занимающиеся расположены один за другим.

Направляющий — занимающийся, стоящий первым в колонне.

Закрывающий — занимающийся, стоящий последним в колонне.



Фронт — сторона строя, в которую занимающиеся обращены лицом.

Тыл — сторона строя, противоположная фронту.

Фланг — правая или левая оконечность строя по фронту.

Глубина строя — расстояние направляющего до замыкающего (в колонне).

Ширина строя — расстояние от правого флангового до левого флангового (в шеренге).

Дистанция — расстояние между рядом стоящим занимающимся в глубину строя (в колонне).

Интервал — расстояние между занимающимся по фронту (в шеренге).

Построение — размещение занимающихся в строй в определенном месте зала (площадки), указанном преподавателем.

Строевая стойка, или *основная стойка* — когда занимающиеся принимают строго вертикальное положение, ноги выпрямлены, ступни стоят с сомкнутыми пятками, носки врозь, подбородок приподнят, руки прижаты к середине бедра сбоку, пальцы полусжатые.

На занятиях физической подготовкой к областям применения специальных терминов относятся:

В подготовительной части занятия:

1. Основные положения (рук, ног, туловища).
2. Общеразвивающие упражнения.
3. Строевые упражнения.

В основной части занятия: — специальные действия и приемы сотрудников органов внутренних дел.

Литература

1. Баршай В.М., В.Н. Курьсь В.Н., Павлов И.Б. Гимнастика. Ростов-на-Дону, 2011.
2. Гимнастика: учебник для студентов высших учебных заведений / Г 484 под ред. М.Л. Журавина, Н.К. Меньшикова. 2-е изд., стер. М.: Издательский центр «Академия», 2002.
3. Максименко А.М. Теория и методика физической культуры. М., 2009.
4. Петров П.К. Методика преподавания гимнастики в школе. М., 2014.
5. Строевой Устав ВС Российской Федерации от 11.03.2006 г. № 111.

УДК 371

ББК 74

СИСТЕМА КОМПЛЕКСНОЙ ФИЗИЧЕСКОЙ ПОДГОТОВКИ КУРСАНТОВ И СЛУШАТЕЛЕЙ МВД РОССИИ. СПОСОБЫ ОПТИМИЗАЦИИ УЧЕБНОГО ПРОЦЕССА

ВАДИМ АНАТОЛЬЕВИЧ ХРОМОВ,

доцент кафедры физической подготовки УНК СП

Московского университета МВД России имени В.Я.Кикотя, мастер спорта России

E-mail: hromov1967@mail.ru;

ВЛАДИМИР НИКОЛАЕВИЧ КОСЯКИН,

старший преподаватель кафедры физической подготовки УНК СП

Московского университета МВД России имени В.Я.Кикотя

E-mail: v-kosykin@mail.ru

Научная специальность 13.00.04 — теория и методика физического воспитания, спортивной тренировки, оздоровительной и адаптивной физической культуры

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируются особенности системы физической подготовки курсантов и слушателей в вузах системы МВД России. Описываются цель и задачи этой системы, предлагаются меры по ее совершенствованию.



Ключевые слова: физическая подготовка, сотрудники полиции, образование в МВД, вуз МВД, методы преподавания.

Abstract. Features of system of physical training of cadets and listeners in higher education institutions of system of the Ministry of Internal Affairs of Russia are analyzed. The purpose and problems of this system are described, measures for her improvement are proposed.

Keywords: physical training, police officers, education in the Ministry of Internal Affairs, higher education institution of the Ministry of Internal Affairs, teaching methods.

Сложность задач, стоящих перед кафедрами физической подготовки образовательных организаций МВД России, требует постоянного поиска способов оптимизации учебного процесса по дисциплине «Физическая подготовка». Одним из важнейших условий достижения высокого уровня компетентности и качества профессиональной подготовки будущих сотрудников органов внутренних дел является совершенствование и развитие состава и структуры профессионально-прикладных знаний и умений курсантов и слушателей вузов МВД России с учетом их будущей деятельности. Федеральный государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования закрепил общие компетенции (ОК) и профессиональные компетенции (ПК), которые определяют совокупность требований, обязательных при реализации основных образовательных программ подготовки специалиста по направлениям подготовки (специальностям) образовательными организациями высшего профессионального образования на территории Российской Федерации, имеющими государственную аккредитацию. В частности, например, к сотрудникам полиции предъявляются требования по обладанию:

- способностью организовывать свою жизнь в соответствии с социально-значимыми представлениями о здоровом образе жизни, применять методы физического воспитания для повышения адаптационных резервов организма и укрепления здоровья, поддержания должного уровня физической подготовленности, необходимого для обеспечения социальной активности и полноценной профессиональной деятельности;
- способностью осуществлять действия по силовому пресечению правонарушений, задержанию и сопровождению правонарушителей, право-

мерно и эффективно применять и использовать табельное оружие, специальные средства;

- способностью выполнять профессиональные задачи в особых условиях, чрезвычайных обстоятельствах, чрезвычайных ситуациях, в условиях режима чрезвычайного положения и в военное время, оказывать первую медицинскую помощь, обеспечивать личную безопасность и безопасность граждан в процессе решения служебных задач;

Специфика профессиональной деятельности сотрудника ОВД требует от курсантов и слушателей вузов МВД России получения специальных знаний, а также умений и навыков, необходимых для успешного выполнения поставленных служебной деятельностью задач. Этот комплекс специальных знаний и умений представляется наиболее эффективным образом давать через модернизированную дифференцируемую комплексную систему подготовки. В рамках этой системы учебный процесс по физической подготовке должен быть максимально приближен к особенностям практической деятельности ОВД и разделен на этапы:

начальный уровень — закладывания базовой ОФП (1—2 курс);

средний уровень — выработки навыков и умений и их совершенствования (3—4 курс);

итоговый — конечный, демонстрации профессиональных качеств и наработанных навыков, тактико-технических и тактических действий (5-й курс).

Одной из важнейших задач в рамках комплексной системы физической подготовки является определение уровня физической готовности курсантов и слушателей, проводимой с целью определения необходимой интенсивности проведения занятий. Важным условием в выборе средств и методов яв-



ляется установление исходного уровня физической подготовленности курсантов вузов МВД России. Зная его, преподаватель определяет характер и величину физической нагрузки на организм занимающихся.

Данная задача может быть решена введением в эксплуатацию учебно-тренажерного комплекса «Лаборатория функциональной диагностики» для определения функциональной работы сердечно-сосудистой системы, жировой и мышечной массы испытуемого. Комплекс позволит более правильно провести работу с курсантами 1—2-х курсов для увеличения нагрузки по курсу ОФП с целью дальнейшего усложнения учебного процесса в напряженных и усложненных ситуациях, моделирующих реальные условия профессиональной деятельности. Это направление оптимизации предполагает поэтапное формирование физической подготовки курсантов.

Определенной коррекции представляется рациональным подвергнуть и подготовку курсантов в области боевых приемов борьбы. Мы предполагаем, что за счет проведения комплексных занятий по боевому разделу на фоне эмоциональной и физической усталости создаются благоприятные условия для формирования профессиональных навыков применения приемов задержания и сопровождения. Необходимо констатировать, что в настоящее время не находят полного отражения такие формы организации учебных занятий, как комплексное занятие, круговая тренировка, «деловые игры». Также в рамках реализации профессиональных компетенций

для курсантов следует наиболее широко использовать съемные «Стандартные полосы препятствий по физической подготовке МВД России» для залов, состоящие из стандартных снарядов и приспособленные для оборудования в игровых спортивных залах 36х18 м. Основная цель занятий, проводимых в этих залах — помимо формирования физических качеств и специальных навыков, значимых в непосредственном единоборстве с правонарушителем, является осуществление дифференцированного контроля выработки у курсантов этих навыков и качеств. Наличие полигона «Фрагмент города» со специальной полосой препятствий повышенной сложности позволит осуществить демонстрацию профессиональных качеств и навыков, предъявляемых ФГОС ВПО для выпускников (слушателей 5-х курсов) образовательных организаций МВД России.

Все указанные нововведения должны найти свое отражение и закрепление: в рабочих учебных программах по дисциплине «Физическая подготовка» и учебно-методических пособиях, разрабатываемых кафедрами физической подготовки. Следует отметить, что достижение высокого уровня в проведении занятий по физической подготовке, а также профессионализма выпускников вузов МВД России возможны в том случае, если будут осуществляться руководящая и направляющая роль преподавателя-профессионала и наличие учебно-тренировочной базы. Приведенные факторы позволят в должной мере развивать и реализовать планы по совершенствованию подготовки высококвалифицированных кадров для ОВД.



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 371

ББК 74

ОБЩЕРАЗВИВАЮЩИЕ УПРАЖНЕНИЯ ДЛЯ РАЗВИТИЯ СИЛЫ И ВЫНОСЛИВОСТИ У КУРСАНТОВ МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА МВД РОССИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ

ДМИТРИЙ ЮРЬЕВИЧ ГРЕБНЕВ,

*доцент кафедры физической подготовки УНК СП
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя;*

АЛЕКСАНДР НИКОЛАЕВИЧ АРХИПОВСКИЙ,

*адъюнкт Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
мастер спорта России;*

ВАДИМ АНАТОЛЬЕВИЧ ХРОМОВ,

*доцент кафедры физической подготовки УНК СП
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,*

мастер спорта СССР

E-mail: hromov1967@mail.ru

Научная специальность 13.00.08 — теория и методика профессионального образования

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В работе рассмотрены аспекты повышения выносливости и силы у курсантов Университета. Основным средством являлись известные общеразвивающие упражнения. Планирование нагрузок осуществлялось на основе анализа научной и методической литературы, педагогических наблюдений. В результате проведенного исследования предложен подход к достижению существенных результатов в тренировке рассматриваемых физических качеств.

Ключевые слова: профессионально-прикладная физическая подготовка, общеразвивающие упражнения, физические качества, мотивация, методы тренировки.

Abstract. The paper considers the aspects of endurance and strength of the students of the University. The main tool was a famous General developmental exercises. Planning load was carried out on the basis of analysis of scientific and methodological literature, pedagogical observations. In the study, the proposed approach to achieve substantial results in training the physical qualities.

Keywords: professionally-applied physical training, general development exercises, physical qualities, motivation, methods of training.

Физическая подготовка в органах внутренних дел (далее — ОВД) относится к виду профессионально-прикладной физической подготовки, целями которой является формирование физической готовности сотрудников к выполнению оперативно-служебных и служебно-боевых задач, умелому применению физической силы, в том числе боевых приемов борьбы, а также обеспечение высокой работоспособности в процессе слу-

жебной деятельности. Содержание ее определяется исходя из основных требований к профессии сотрудника ОВД, отличающейся, независимо от специализации, особым характером и условиями службы.

Основой профессионально-прикладной физической подготовки служит общая физическая подготовка, которая создает основные предпосылки для успешной профессиональной деятельности,



опосредованно проявляясь в ней через такие факторы физической работоспособности, как состояние здоровья, уровень физического развития, уровень аэробной и анаэробной мощности функциональных систем организма, силы и мышечной выносливости и др.¹.

Служба в органах внутренних дел занимает большое количество времени, душевных сил и постоянно держит в напряжении. Решение многих профессиональных задач возможно только при эффективной адаптации сотрудника ОВД к сложным условиям служебной деятельности².

Специфика обучения в вузах МВД России заключается, кроме прочего, в развитии у курсантов специальных качеств, овладение которыми позволит им в дальнейшей службе ускоренно приспосабливаться к уже упомянутым сложным условиям. Развитие таких качеств происходит в том числе и на занятиях по физической подготовке.

Почему именно общеразвивающим упражнениям придается такое важное значение? Причина в том, что данная группа упражнений обеспечивает базовый уровень развития физических качеств. Достижение такого уровня является необходимым и достаточным условием для успешного освоения сотрудником более сложных координационных действий и приемов, в том числе боевых приемов борьбы.

Известные мастера и авторитеты в области самбо всегда подчеркивали необходимость отличной физической подготовки.

Заслуженный мастер спорта СССР, заслуженный тренер СССР, профессор кафедры борьбы Евгений Михайлович Чумаков (1921—1997) писал: «Борец, добивающийся более высокой степени подготовленности, имеет преимущество над соперниками. Решающую и основополагающую роль в подготовке борца играет физическая подготовка»³.

Александр Анатольевич Харлампиев (1947—2006) — автор-составитель, подготовивший и издавший множество книг по истории единоборств и боевых искусств, в том числе трудов своего отца — основоположника борьбы самбо в СССР Анатолия Харлампиева (1906—1979), также от-

мечал особое значение этого вида подготовки: «Отличная общая физическая подготовка для самбиста необходима», «каждый самбист должен постоянно совершенствовать общую физическую подготовку»⁴.

Как уже говорилось выше, работа в органах внутренних дел часто сопряжена с физическим и психическим перенапряжением. В то же время служебная деятельность основной массы сотрудников (за исключением службы в подразделениях специального назначения) мало связана или вообще не связана с необходимостью применения физической силы и боевых приемов борьбы. Тем не менее, уровень развития физических качеств и специальных умений оказывает влияние как на общую, так и на мыслительную работоспособность сотрудников ОВД независимо от рода их деятельности.

Занятия физическими упражнениями для курсантов вузов МВД России не только являются средством мышечно-двигательного развития, но и содействуют преодолению умственного и нервного переутомления, развитию выдержки и дисциплинированности.

Основными средствами физической подготовки курсантов и слушателей служат разнообразные общеразвивающие упражнения из числа тех, которые сложились в базовой физической культуре и спорте, а также упражнения, специально адаптированные для занятий в органах внутренних дел и высших учебных заведениях МВД России.

Известно, что к общеразвивающим упражнениям относят строевые, гимнастические, акробатические, прыжковые, беговые и другие упражнения из различных видов спорта. Специальными упражнениями, по которым проводится проверка физической подготовки сотрудников ОВД, являются боевые приемы борьбы. Ввиду этого, спектр общеразвивающих упражнений в нашем случае может быть очень широк. Однако предпочтение отдается тем из них, которые по характеру нервно-мышечного действия и режиму работы организма способствуют развитию физических качеств и поддержанию результатов в контрольных упражнениях, в первую очередь, на силу, скорость и выносливость.



Может сложиться впечатление, что при отработке учебного плана, включающего в себя разнонаправленные, часто не связанные друг с другом, темы занятий, невозможно обеспечить целенаправленное и поступательное развитие конкретно-определенных физических качеств курсантов. К тому же, предмету «Физическая подготовка» отводится только два занятия в неделю.

Нельзя обойти вниманием и тот факт, который констатировал Владимир Яковлевич Кикоть в учебнике «Физическая культура и физическая подготовка»⁵, что мотивация курсантов активно заниматься физической подготовкой от курса к курсу снижается. Этим объясняется то, что на первом и втором курсах физическая подготовленность выше, чем на старших. К сожалению, указанная тенденция в настоящее время сохраняется.

С целью исследования состояния физической подготовки курсантов Московского университета имени В.Я. Кикотя в 2014—2015 учебном году в нескольких учебных взводах был проведен анализ состояния физической подготовленности и отслежена динамика изменения ее показателей. Использовались промежуточные и контрольные значения успеваемости курсантов: 1-й курс — 25 чел., 3-й курс — 37 чел., 4-й курс — 16 чел. Общее количество исследуемых составило 62 человека, из них юношей — 45, девушек — 17.

Точкой отсчета для сравнения показателей стала промежуточная аттестация в середине осеннего семестра. Как и следовало ожидать, показатели выносливости, силы и быстроты были выше у курсантов первого курса (только три курсанта имели текущие неудовлетворительные оценки по подтягиваниям на перекладине).

Курсанты третьего курса показали довольно посредственные результаты успеваемости по физической подготовке. Из общего количества третьекурсников 7 человек имели неудовлетворительные или близкие к неудовлетворительным результаты по бегу (на 5 км), 7 — по подтягиванию на перекладине (юноши) и разгибанию рук в упоре лежа (одна девушка).

Часть курсантов четвертого курса показала неудовлетворительные и близкие к неудовлетворительным оценки по силовым нормативам подтягивание

на перекладине (4 юношей), разгибание рук в упоре лежа (2 девушки) и в нормативах по бегу на 5 км (9 юношей) и 1 км (3 девушки).

С целью исправления неудовлетворительных показателей курсантам было предложено изменить свое отношение к предмету как второстепенному и начать добросовестно выполнять учебно-тренировочные задания. Были выбраны общеразвивающие упражнения, которые наиболее эффективно влияют на развитие физических качеств и имеют проверенный положительный эффект воздействия на организм занимающихся.

Для повышения физических качеств были выбраны следующие методы спортивной тренировки:

- повторный метод — для повышения результативности в подтягивании на перекладине и разгибанию рук в упоре лежа. Средством служили различные виды отжиманий от пола и предметов, подъемов гирь и блинов от штанги, подтягиваний (на низкой перекладине, кольцах, канате), прохождение «рукохода», упражнения с сопротивлением партнера и др., выполняемые сериями (обычно от трех до пяти) с интервалами отдыха между ними;
- равномерный непрерывный метод — для повышения выносливости. Основным средством тренировки являлся равномерный бег в течение 25—30 мин с частотой пульса 140—160 уд./мин. Превышение указанной зоны пульса, принятой для определения оптимальной физической нагрузки с учетом индивидуальных возможностей организма при занятиях бегом⁶, не допускалось в целях избегания перенапряжения и перетренированности.

При отработке всех упражнений главное внимание было уделено методическим принципам прогрессирования нагрузки, регулярности занятий, а также активности занимающихся. В целях избегания травматизма, переутомления и других возможных неблагоприятных последствий использовался принцип адекватности в отношении курсантов, имеющих наибольшее отставание в физической подготовке.

При использовании принципа прогрессирования нарастание эффекта от общеразвивающих



упражнений достигалось за счет увеличения времени выполнения, количества повторений, веса отягощения, скорости движений, сокращения перерыва на отдых и др.

Такой методический подход использовался в течение оставшегося времени семестра, а также на протяжении всего следующего семестра (у разных курсов этот период составил от 7 до 8 месяцев).

С целью соблюдения тематического плана общеразвивающие упражнения специфической направленности применялись в основном в разминочной и заключительной стадиях занятия. Некоторые упражнения выполнялись только в конце занятия на фоне общей усталости (в этом случае использовались упражнения на силу и силовую выносливость).

Выбранные общеразвивающие упражнения, в том числе и беговые, выполнялись организованно в составе учебных взводов как отстающими курсантами, так и успевающими. Задания для успевающих курсантов отличались более сложными условиями выполнения упражнений: увеличение дистанции или скорости бега, изменение положения рук при отжиманиях, паузы в определенных точках амплитуды подтягиваний, различные виды подъемов по одному или двум канатам и т.п.

Таким образом, не выходя за рамки занятия и не превышая запланированного времени на физическую подготовку, были достигнуты положительные результаты в контрольных упражнениях почти всеми курсантами, имевшими неудовлетворительные оценки (один курсант улучшил свои показатели, но не уложился в норматив, другой был отчислен за неуспеваемость). При этом все учащиеся, ранее имевшие удовлетворительные и хорошие показатели подготовки, заметно улучшили свои результаты. Результаты курсантов, имевших в начале исследования отличные оценки, также повысились, хотя и в меньшей степени.

Особенный прогресс отмечался среди девушек, у которых количество разгибания рук в упоре лежа в конце учебного года составило от 15 (min) до 30 (max) повторений, пять девушек показали результаты в подтягивании на перекладине от 3-х до 10-ти раз, все девушки пробежали 5-ти км дис-

танцию быстрее 30 мин (четыре из них — быстрее 25 мин).

Также отмечено, что курсанты, показавшие наибольший прогресс личных результатов по общей физической подготовке (юноши и девушки), при сдаче зачета продемонстрировали более высокий, по сравнению с прежним, уровень владения боевыми приемами борьбы.

Выводы и предложения

Целенаправленное использование общеразвивающих упражнений в рамках двух занятий физической подготовкой в неделю обеспечивает необходимый и достаточный уровень развития физических качеств курсантов.

Эффект от используемых общеразвивающих упражнений в течение семестра (курса) достигается за счет постепенного и непрерывного нарастания нагрузки.

Общеразвивающие упражнения способствуют лучшему усвоению специальных упражнений.

Результаты, показанные девушками, демонстрируют, что нормативы для них являются заниженными, не отражают потенциал их физического развития. В связи с этим видится необходимость корректировки нормативов в сторону усложнения и расширения с целью более активного вовлечения девушек в занятия физической подготовкой.

¹ Холодов Ж.К., Кузнецов В.С. Теория и методика физического воспитания и спорта: Учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. 2-е изд., испр. и доп. М.: Издательский центр «Академия», 2003. С. 302.

² Николаева Н.В., Коноплева И.Н. Выраженность стрессового напряжения и работоспособность сотрудников правоохранительных органов [Электронный ресурс]: портал психологических изданий // Психология и право. 2014. № 2. URL: http://psyjournals.ru/psyandlaw/2014/n2/69869_full.shtml (дата обращения: 12.10.2015).

³ Чумаков Е.М. Физическая подготовка борца: учеб. пособие. М., Российская государственная академия физической культуры, 1996. С. 2.

⁴ Система самбо / А.А. Харлампиев. М., ФАИР-ПРЕСС, 2002. С. 66.

⁵ Физическая культура и физическая подготовка: учебник для студентов вузов, курсантов и слушателей образовательных учреждений высшего профессионального образования МВД России / под ред. В.Я. Кикотя, И.С. Барчукова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. С. 34.

⁶ Виру А.А., Юримья Т.А., Смирнова Т.А. Аэробные упражнения. М.: Физкультура и спорт, 1988. С. 85.



УДК 378.1
ББК 74.48

МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МВД РОССИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ КАК ИННОВАЦИОННЫЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ ЦЕНТР

ИГОРЬ АЛЕКСАНДРОВИЧ КАЛИНИЧЕНКО,

начальник Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат педагогических наук

Научная специальность 13.00.08 — теория и методика профессионального образования

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Представлена концепция инновационного развития Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, примеры современного администрирования и шаги по реализации избранной педагогической стратегии.

Ключевые слова: высшее образование, педагогическая стратегия развития вуза и его образовательного пространства, дорожная карта, метод проектов, современное администрирование.

Abstract. The concept of innovative development, examples of modern administration and steps to implement the selected pedagogical strategy of the Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia named after V.Ya. Kikot are presented.

Keywords: higher education, pedagogical strategy of the development of the university and its educational space, road map, project method, modern administration.

В государственной программе Российской Федерации «Развитие образования» на 2013—2020 гг. предусмотрено обеспечение нового качества подготовки специалистов для инновационной экономики. В ней отмечено, что запросы государства и общества требуют от высшего образования высокого качества академической среды, современного администрирования, развития межвузовской соревновательности, принятия стратегических решений и оценки долгосрочных последствий этих решений [1]. Хорошо известно, что переход от инерционного развития образования к мобилизационному невозможен без системы эффективного стратегического планирования. Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя как современный динамично развивающийся, многоуровневый учебно-научный комплекс живет и работает 15 лет. Все эти годы его развитие основывается на следующих базовых положениях:

а) университет — инновационный образовательный центр, который разрабатывает и использует современные образовательные технологии подготовки высококвалифицированных специалистов для органов внутренних дел;

б) университет — научно-исследовательский центр, который создает новые знания, разрабатывает и внедряет инновационные правоохранительные технологии; осуществляет трансферт технологий от стадии научной разработки до их технологического оформления и реализации [2].

Дальнейшее инновационное развитие стало возможным после разработки и принятия Ученым советом программы стратегического развития, главной целью которой является обеспечение устойчивого инновационного развития университетского комплекса в Центральном федеральном округе и формирование университета МВД России международного уровня, кадрового и технологического лидера системы профессиональной подготовки кадров МВД России. При выборе путей реализации данной программы мы исходили из ряда стратегических преимуществ МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, к которым относятся:

- высокие стандарты подготовки специалистов, соответствующие российским и международным стандартам качества;



- гибкость, разнообразие и непрерывное совершенствование содержания и форм образовательных программ и услуг дополнительного профессионального образования;
- высокопрофессиональный коллектив преподавателей единомышленников, разделяющий и поддерживающий базовые ценности российской культуры и постоянно повышающий свой профессиональный и интеллектуальный уровень для выполнения своей миссии;
- поддержка существующих и создание новых научных школ, обеспечивающих современные разработки на уровне российских стандартов;
- инфраструктура университета, комфортные условия для творческого развития обучающихся и сотрудников.

В основу педагогической стратегии инновационного развития университета были заложены идеи, разработанные коллективом ученых университета под руководством В.Я. Кикотя и С.С. Маиляна, изложенные в книге «Наука управления. Основы организации и управления в сфере правоохранительной деятельности» [3], а также монографиях, в которых исследованы тенденции и основные пути модернизации профессионального образования в МВД России (С.Н. Тихомиров (2006) [5], С.С. Жевлакович (2015) [4]).

Программа стратегического развития предусматривает модернизацию основных направлений деятельности университета, позволяет обозначить специфику нашей образовательной организации, повысить ее престиж и конкурентоспособность на всероссийском и международном уровне, определить ключевые направления деятельности коллектива ученых и педагогических работников университета по внедрению современных образовательных технологий.

Многоуровневость образовательной структуры университетского комплекса МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя обеспечивает доступность и непрерывность профессионального образования на территории ЦФО и за его пределами. Численность обучающихся в нашем университете вместе с филиалами составляет более десяти тысяч человек.

Остановимся более подробно на ряде, гарантирующих высокое качество образовательного про-

цесса и обеспечивающих модернизацию региональной системы подготовки кадров.

На этот период были запланированы:

- реализация новых моделей образовательного процесса, нацеленных на высокое качество подготовки кадров;
- развитие взаимодействия с заказчиками кадров как стратегическими и социальными партнерами, модернизация системы взаимодействия университета с комплектующими органами и подразделениями на основе кластерного подхода;
- развитие дополнительного профессионального образования и системы повышения квалификации в университетском комплексе.

Средовый и личностно-деятельностный подходы позволили создать обобщенную модель среды образовательной организации МВД России, которая была принята за основу разработки педагогической стратегии, определяющей развитие университета, всех субъектов образовательной среды. Нами был выделен такой потенциал образовательной среды вуза МВД России, как возможность включения только тех элементов, которые имеют отношение к образовательно-воспитательному процессу, становлению и формированию личности выпускника образовательной организации, его профессионализму и конкурентоспособности, нужным для будущего специалиста МВД России свойствам и качествам, отвечающим требованиям заказчиков и современной правоохранительной системы. К характеристикам среды были отнесены: ее единство; системная организация и выборность элементов среды; сотрудничество ее субъектов и их пространственно-временная детерминированность.

При составлении «Дорожной карты» нами были выделены не только структурные компоненты профессионально-ориентированной образовательной среды, задачи, которые ими могут быть решены, но и конкретные механизмы (психолого-педагогический, организационно-управленческий, научно-методический, социально-экономический, информационно-педагогический, кадровый, правовой) реализации педагогической стратегии, позволяющие осуществлять намеченные проекты.

I этап — включал создание современной системы управления университетом, аудит образова-



тельных программ, создание эффективной системы интеграции науки и образования, привлечение ведущих специалистов и ученых для работы в университете, модернизация информационной инфраструктуры университета, модернизация учебно-научного оборудования, аудиторного и лабораторного фондов (2016—2017 годы).

Проиллюстрирую сказанное примерами из опыта одного года работы Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя. Наши проекты сформированы по следующим направлениям:

- образовательная деятельность;
- управление университетом;
- научная работа и информатизация;
- инновационная деятельность и развитие технологий;
- международная деятельность;
- воспитательная и социальная работа.

В каждом из названных направлений Ученый совет университета утвердил по ряду приоритетных проектов, реализация которых позволит и университету в целом, и его структурным подразделениям продвинуться по пути развития. Уже на стадии подготовки (каждый проект разрабатывался компетентными специалистами и проходил не менее компетентную экспертизу) проект должен был содержать ответы на следующие вопросы: цель; результаты; кадровое обеспечение; риски.

Таким образом обеспечивается конкретность проекта, дабы не допустить подмены действий общими призывами («поднять», «улучшить», «углубить»). Постараюсь всего на трех направлениях (из обозначенных шести) более подробно раскрыть не только содержание составляющих их проектов, риски их реализации, а также приоритетные задачи развития университета на ближайший период.

Думаю, что направление «Управление университетом» ввиду постоянно меняющихся факторов и условий представляет особую сложность. В нем нами были определены следующие проекты:

Проект 1. «Модернизация структуры университета».

Проект 2. «Развитие материально-технической базы и имущественного комплекса».

Проект 3. «Совершенствование системы финансового планирования и контроля».

Проект 4. «Система эффективных контрактов с научно-педагогическими работниками МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя».

Первые три проекта реализовывались практически параллельно. Два слова о том, что послужило предпосылкой подготовки каждого из них. В настоящее время прогнозирование структуры и численности контингента обучающихся по группам направлений и специальностей высшего образования, оценка потребностей в персонале, материальных и информационных ресурсах связано с бюджетной политикой МВД России, статусом «государственной казенной образовательной организации». Поэтому и финансовое планирование производится на основании заказа комплектующих и современной экономической ситуации, плюс на это накладывается и введение очередного поколения федеральных образовательных стандартов, что обуславливает прежний уровень не всегда эффективного подхода к анализу и планированию. Названные условия определили необходимость создания надежной, оперативно обновляемой информационной базы анализа и стратегического планирования, отражающей емкость и структуру рынка высшего образования, а также эластичность спроса по доступным для измерения факторам с учетом позиций системы образовательных организаций МВД России и гражданских юридических образовательных организаций. Отсюда цель проекта — оценка и наиболее полное использование потенциала университета в сегменте высшего образования. При этом мы опираемся на имеющиеся в открытом доступе данные о результатах приемных кампаний в образовательных организациях Центрального федерального округа, показатели мониторинга эффективности и их отчеты о самообследовании. Риски при реализации данных проектов видятся в невозможности получения всего необходимого объема информации и в высоких требованиях к исполнителям аналитической части проекта.

При проведении реорганизации структуры университета мы исходили из того, что в современных условиях образовательная среда университета представляет собой совокупность компонентов: пространственно-предметного (разнообразие форм деятельности), психолого-дидактического (комплекс условий и возможностей для развития и ре-



ализации творческого потенциала обучающегося), социального (стиль служебного и межличностного общения, уровень взаимодействия) и рассматривается как категория, определяющая условия развития каждого обучающегося. Процесс реорганизации был направлен на решение задачи по более эффективному использованию возможностей каждого из четырнадцати факультетов и потенциала образовательной организации, в целом повышение качества профессиональной подготовки обучающихся через концентрацию усилий на ряде учебных площадок. Профессионально-образовательная среда институтов предварительного расследования (площадка Окружной проезд), психологии служебной деятельности органов внутренних дел (площадка ул. Кольская), судебной экспертизы (площадка ул. Волгина), факультета подготовки специалистов в области информационной безопасности претерпела существенные изменения деятельности и практико-ориентированного учебного процесса как на уровне институтов (факультетов), так кафедр и отделов университета. Параллельно с проектом 1, шла *реализация проекта 2* «Развитие материально-технической базы и имущественного комплекса», позволившая ввести в эксплуатацию ряд новых полигонов («Квартира», «Магазин», «Отделение Сбербанка») и объектов с городской инфраструктурой, имитирующих места совершения преступлений и позволяющих обучающимся на площадке Окружной проезд получать профессиональные навыки производства следственных действий в обстановке максимально приближенной к реальной. Полигонная база института психологии служебной деятельности была расширена и в настоящее время состоит из семи лабораторий и полигона «Профайлинга», позволяющих курсантам и слушателям факультета переподготовки и повышения квалификации осваивать прикладные технологии обеспечения надежности сотрудника органов внутренних дел, методики профессионально-психологического отбора. В институте судебной экспертизы сегодня функционируют двадцать одна лаборатория и два полигона. За 2016 год введены в строй лаборатории цветоведения и колориметрии; почерковедческой экспертизы; транспортных исследований и дактилоскопической экспертизы. В составе полигонно-лабораторного комплекса факультета подготовки специалистов инфор-

мационной безопасности развернуто 19 учебных объектов, впервые организованы практические занятия на базе «Лаборатории Касперского».

Не менее сложную задачу призван решить *проект 4* «Система эффективных контрактов с научно-педагогическими работниками МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя». Его цель — повышение научно-педагогического потенциала и обновление кадрового состава университета, привлечение и закрепление высокопрофессиональных научно-педагогических кадров. Была проведена работа по совершенствованию системы привлечения к работе и закрепления в университете молодых научно-педагогических работников; совершенствовалась работа с кадровым резервом; проведен ряд мероприятий, направленных на повышение результативности подготовки адъюнктов при сохранении высоких требований к качеству диссертационных работ.

При этом необходимо учитывать, что на федеральном уровне еще не приняты необходимые нормативные документы, но эта работа не терпит отлагательства, и в результате ее проведения мы рассчитываем иметь детально проработанный и согласованный план перехода на эффективный контракт, проекты всех необходимых документов, выверенную схему взаимодействия, компетентную готовность ответственных сотрудников управленческих подразделений университета и информированность трудового коллектива.

В направлении **«Образовательная деятельность»** включены пять проектов:

Проект 1. Открытие междисциплинарных образовательных программ в области юриспруденции, информационных технологий.

Проект 2. Институт дополнительного образования.

Проект 3. Создание электронной образовательной платформы.

Проект 4. Поддержка на конкурсной основе научно-методического обеспечения образовательного процесса.

Проект 5. Лидер года — лучший профессор, лучший доцент, лучший преподаватель.

В рамках данного направления будут проводиться мероприятия, задача которых совершенствование и модернизация образовательной деятельности университета, в частности, расширение спектра предо-



ставляемых образовательных услуг, охватывающих все этапы подготовки, реструктуризации системы подготовки кадров, разработке новых и модернизации существующих образовательных программ высшего, послевузовского и дополнительного профессионального образования по всем основным направлениям подготовки кадров в университете с учетом рекомендаций заказчиков (комплектующих органов), а также развитие международного сотрудничества и расширение участия в международных образовательных и научно-технических программах и проектах.

В рамках первого проекта проводилась разработка федеральных образовательных программ нового поколения, сопряженных с профессиональными стандартами. Важнейшей компонентой стратегического развития нашего университета является модернизация образовательного процесса. Нами были разработаны новые образовательные программы, ориентированные как на потребности МВД России, ЦФО как специфического региона, так и на развитие научных школ университета, внедрялись инновационные образовательные технологии, позволяющие осуществлять реализацию модели непрерывного образования и формирование культуры самообразовательной деятельности обучающихся. В 2015/2016 учебном году введена новая специализация «Расследование преступлений экономической направленности», в которой впервые была использована такая форма обучения как стажировка. В 2016 году переподготовку и повышение квалификации прошло 2 140 сотрудников экспертно-криминалистических подразделений по 48 экспертным специальностям. В образовательный процесс введены новые дисциплины, направленные на формирование комплекса практических навыков по расследованию преступлений в сфере компьютерной информации, а также системному администрированию операционных систем. Университет совместно со своим стратегическим партнером ПАО «Сбербанк» осуществляет профессиональную подготовку курсантов и преподавателей по проблемам противодействия киберпреступности.

На факультете переподготовки и повышения квалификации университета прошло обучение 3 996 сотрудников (это в три раза выше чем в 2014 г.). Совершенствование института дополни-

тельного образования (проект 2) включало введение программ дополнительного профессионального образования по ряду новых должностных категорий, программы повышения квалификации по расследованию преступлений в сфере компьютерной информации. Введен в действие класс, оборудованный 25 комплексами работы с системой электронного документооборота, полигон моделирования деятельности подразделений делопроизводства и режима.

Кадровое обеспечение данных двух проектов отвечает современным требованиям, а «Дорожная карта» предусматривает научно-методическое направление названных образовательных программ, их соответствующее техническое обеспечение, работу по повышению квалификации преподавателей и противостояние рискам в реализации проектов.

Цель *Проекта 3. «Создание электронной образовательной платформы»* — развитие единой университетской системы интерактивного обучения, организация площадки обмена и тестирования сетевых образовательных программ с образовательными организациями МВД, включая программы довузовской подготовки. Результат — создание целостной системы информатизации подготовки бакалавров, специалистов, магистров, выбирающих различные траектории обучения; создание дружественной для обучающихся и педагогических работников коммуникационной среды; обобщение и распространение опыта использования информационных технологий в образовании в МВД России.

Кадровое обеспечение проекта требует интеграции образовательных подразделений университета и служб, отвечающих за информационно-коммуникационные технологии. Проект многолетний, требующий дополнительного времени для реализации. Могут возникнуть риски несоблюдения установленных сроков. Финансовые риски — значительные. Реализация проекта включает многоканальное финансирование. Большая часть проекта финансируется из средств МВД России. При работе над выполнением данного проекта особую роль будут играть взаимодействие (сотрудничество) с образовательными организациями МВД России региона и «командная» деятельность участвующих в нем преподавателей. Под постоянным контролем, безуслов-



но, должен находиться и процесс многоканальной поставки техники и бюджетного финансирования.

Проект 4. Поддержка на конкурсной основе научно-методического обеспечения образовательного процесса включала ежегодные конкурсы на лучшее учебное издание университета; лучшую разработку учебного занятия; разработку мультимедийных систем и использование интернет-технологий; совершенствование работы интернет-библиотеки; разработка информационного сайта университета и пр.

Проект 5. Лидер года — лучший профессор, лучший доцент, лучший преподаватель включал проведение рейтингов, поддержку и транслирование ценностных установок профессии преподавателя университета МВД России, а именно: ориентация на творческое самовыражение через свою профессию, стремление к непрерывному повышению качества процесса преподавания, развитие чувства ответственности за качество преподавания и научные исследования.

В направление «Инновационная деятельность и внедрение технологий» вошли следующие проекты: *проект 1.* «Развитие инновационных компетенций курсантов, преподавателей и ученых МосУ МВД России» и *проект 2* «Издательский центр университета».

Так, целью *проекта «Развитие инновационных компетенций курсантов, преподавателей и ученых МосУ МВД России»* является повышение научно-исследовательской активности обучающихся и научно-педагогических работников. Основным вектором развития научной деятельности будет являться сохранение фундаментальных направлений исследований, традиционно характерных для университета МВД России, с одновременным ростом междисциплинарных, межфакультетских и международных прикладных исследовательских проектов, выявлением и поддержкой новых перспективных научных направлений.

На новый качественный уровень будет выведена работа по защите кандидатских и докторских диссертаций. Во главу угла сегодня поставлена научная значимость и публичность результатов диссертационного исследования. Публичность результатов диссертационного исследования находит свое выражение в форме подготовленных к изданию десят-

ков монографий, сотен опубликованных статей и направленных в главные управления и департаменты министерства предложений об их практической реализации.

В рамках реализации *проекта 2* «Издательский центр университета» ведется работа по созданию современного полиграфического комплекса, оснащенного необходимым типографским и полиграфическим оборудованием, позволяющим изготавливать полиграфическую продукцию от книг в твердом переплете до буклетов и календарей.

Полагаю, что приведенных в статье примеров вполне достаточно, чтобы читатель понял логику сформировавшегося в университете проектного подхода к определению стратегического развития образовательной организации. Насколько эффективными окажутся наши проекты на втором и третьем этапах реализации программы стратегического развития следует проверять по результатам мониторинга и рейтинговым показателям. При всей разноплановости и разности параметров они позволяют судить о работе, сопоставлять собственные достижения с достижениями других образовательных организаций. В образовании велика роль экспертных оценок, и мы внимательно следим за их выражением в форме рейтинга университета.

Мы уже приступили к реализации второго этапа, который предусматривает завершение модернизации учебных образовательных стандартов и программ с учетом требований работодателей по совершенствованию правоохранительной деятельности, развитие материально-технической базы, приобретение нового учебно-лабораторного и учебно-научного оборудования, развитие кадрового потенциала, создание общеуниверситетского методического центра и центра профотбора, обеспечивающих модернизацию системы подготовки и переподготовки специалистов, развитие образовательной и научно-исследовательской деятельности университета (2017—2018 годы). Третий этап станет работой по полномасштабному функционированию созданных новых инновационных научно-образовательных структур и затронет 2019—2020 годы.

Литература

1. Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013—



2020 г. (утв. Распоряж. Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 295). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162182 (дата обращения: 04.03.2017).

2. Прикладная юридическая педагогика в органах внутренних дел / Кикоть В.Я., Столяренко А.М. и др. Учебник для курсантов и слушателей образовательных учреждений МВД России юридического профиля / М., 2015.

3 Наука управления. Основы организации и управления в сфере правоохранительной деятельности / Кикоть В.Я., Маилян С.С., Грядовой

Д.И. и др., научное издание / М., 2010. Сер. Научные школы Московского университета МВД России.

4. Жевлакович С.С. Подготовка кадров для органов внутренних дел Российской Федерации (2000—2010 годы) [Текст]: монография / С.С. Жевлакович. М.: МосУ МВД России, 2015.

5. Тихомиров С.Н. Профессиональное образование в МВД России: опыт становления, закономерности и перспективы развития [Текст]: монография / С.Н. Тихомиров. М.: Московский ун-т МВД России, 2006.



Аудит бизнеса: учебник для студентов магистратуры, обучающихся по направлениям подготовки «Экономика», «Финансы и кредит», «Государственный аудит», «Менеджмент» / Р.П. Булыга. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 263 с. (Серия «Magister»).

Учебник формирует комплексное представление о современном состоянии, трендах и перспективах развития аудита как вида профессиональной деятельности. Даны характеристика аудиторских стандартов, классификация и описание услуг, оказываемых аудиторскими фирмами. Рассмотрены модели регулирования аудиторской деятельности и системы контроля качества аудита в экономически развитых странах в посткризисный период. Анализируются Концепция дальнейшего развития аудиторской деятельности в РФ, а также перспективы и проблемы перехода Российской Федерации на прямое применение международных стандартов аудита. Предложена научно обоснованная концепция реформирования и новая парадигма

аудита XXI в., на базе которой формулируется определение аудита бизнеса, а также инновационные направления деятельности аудиторов. Даны методические рекомендации по проведению аудита интеллектуального капитала, аудита эффективности бизнес-процессов, организации стратегического аудита и его отдельных направлений: инвестиционного и маркетингового аудита. Основной материал учебника дополнен приложениями, содержащими информацию методического, аналитического и справочного характера.

Для магистров, аспирантов, слушателей программ дополнительного профессионального образования, специализирующихся в области бухгалтерского учета и аудита, преподавателей, руководящего персонала аудиторских фирм и саморегулируемых организаций аудиторов. Представляет интерес для представителей исполнительной и законодательной ветвей власти, в круг обязанностей которых входят вопросы регулирования аудиторской деятельности.



УДК 371

ББК 74

ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ КОМПЕТЕНЦИИ БУДУЩИХ ОФИЦЕРОВ-СОТРУДНИКОВ ОВД В КОНТЕКСТЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

ДАМИР РУСТАМОВИЧ МАРДАНОВ,

начальник кафедры уголовного процесса Казанского юридического института МВД России, кандидат педагогических наук, доцент

Научная специальность 13.00.08 — теория и методика профессионального образования

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Дается краткий анализ необходимости фундаментализации образования, дается анализ состава и характера профессиональных компетенций в областях правоохранительной деятельности.

Ключевые слова: обучение и воспитание личного состава, подготовка кадров полиции, новая образовательная парадигма, профессиональная подготовка, профессиональная компетентность, профессиональная деятельность, анализ профессиональных компетенций, принципы проектирования образовательных технологий, профессиональные компетенции и уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации.

Abstract. The article gives a brief analysis of the need for fundamentalization of education, provides an analysis of the composition and nature of professional competencies in the areas of law enforcement.

Keywords: training and education of personnel, training of police personnel, a new educational paradigm, vocational training, professional competence, professional activity, the analysis of professional competencies, the principles of designing educational technologies, professional competencies and criminal procedure legislation of the Russian Federation.

Процессы глобализации, постоянно возрастающая международная конкуренция, социальная интеграция, интенсивное развитие новых информационно-коммуникативных технологий, потребность в мобилизации специалистов различного профиля на решение сложных задач, стоящих перед обществом, в экономике, социальной сфере, потребуют серьезных изменений в процессе образования, профессиональной подготовке специалистов. Данные вызовы затрагивают практически каждую сферу профессиональной деятельности, в том числе и правоохранительной. Сегодня общество волнуют обострившаяся опасность террористических актов, роста преступности, нарушение правопорядка среди молодежи, роста коррупционной составляющей деятельности служащих, в том числе и органов внутренних дел. В этих условиях защита прав, свобод, законных интересов граждан, охрана общественного порядка, раскрытие преступлений, несомненно, требуют качественных изменений в деятельности органов внутренних дел, новых подходов к процессу реформирования и оптимизации деятельности полиции. И одним из главных

направлений в реформировании системы МВД России является работа с личным составом.

Кадровая работа в настоящее время становится приоритетной задачей руководителей всех уровней системы МВД России. При этом кадровые службы не обеспечили кардинальных кадровых перемен в организации отбора, расстановки обучения и воспитания личного состава. Вместе с тем остаются неустойчивыми приоритеты и в системе профессиональной подготовки и переподготовки специалистов.

Поиск новых систем подготовки кадров полиции, более демократичных, диверсифицированных и результативных с позиции интересов общества, государства привели к формированию новой образовательной парадигмы, в рамках которой происходит пересмотр ориентиров и приоритетов. Новая образовательная парадигма в качестве приоритета высшего образования рассматривает ориентацию на интересы личности, адекватные современным тенденциям общественного развития.

Формирование личности становится смыслообразующей компонентой образования, развитие



которой требует решения ряда взаимосвязанных задач, таких, как гармонизация человека с природой через знакомство его с современной естественнонаучной картиной мира, гармоничная социализация человека путем погружения его в существующую культурную среду путем освоения истории, права, культурологи, философии, языков, экономики и, наконец, гармонизации человека с информационной средой и самим собой. Проблем фундаментализации образования является ведущей проблемой в общей проблеме качества содержания образования в частности. В нашем понимании понятие «фундаментализации» можно определить как расширение образования, что является достаточно сложной проблемой. Прежде всего необходимо определить, в соответствии с какими критериями те или иные дисциплины могут быть отнесены к разряду фундаментальных. По нашему мнению, к группе фундаментальных наук следует отнести науки, чьи основные определения, понятия и законы первичны, не являются следствием других наук, непосредственно отражают, систематизируют, синтезируют в законы и закономерные факты.

Необходимым шагом для этого является создание фундаментальных учебных курсов, во многом качественно отличных по структуре и содержанию от традиционных курсов своей направленностью на универсальные и обобщенные знания, на формирование общекультурных компетенций в областях правотворческой, экспертно-консультационной, организационно-управленческой, научно-исследовательской, педагогической деятельности.

Гармонизация отношений курсанта с природой через освоение современной научной картины мира; стимулирование интеллектуального развития и обогащение мышления через освоение современных методов научного познания; успешная социализация курсантов через погружение их в существующую культурную компьютеризированную среду; ориентация курсантов в потоке насыщенной и активной информационной среды, создание предпосылок и условий для непрерывного самообразования; создание условий для приобретения широкого базового образования, позволяющего достаточно быстро адаптироваться на смежные объекты профессиональной деятельности, принимая во внимание интегрированные тенденции развития науки, общественных от-

ношений, реформирования судебной системы, законодательства, — вот главные приоритеты в личностно-ориентированной профессиональной подготовке будущих офицеров органов внутренних дел. Реализация этих приоритетных задач требует не только необходимых личных качеств, но и деловых, главным образом, специальных профессиональных, определяющих соответствующий уровень подготовки конкретного сотрудника на конкретной должности.

Профессиональная подготовка специалистов ОВД осуществляется в условиях реформирования судебной системы. В тоже время преступность и иные противоправные деяния имеют исторически изменчивый характер, что в свою очередь требует изменений законодательства, и эти обстоятельства влияют на характер и содержание формируемых компетенций.

Обратимся к анализу состава и характера профессиональных компетенций в областях правоохранительной, оперативно-служебной деятельности. Так согласно ПК-9 в Федеральном государственном образовательном стандарте высшего образования по специальности 40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности (уровень специалитета) (далее ПОНБ) [1] определяется, что специалист должен обладать способностью выявлять, пресекать, раскрывать и расследовать преступления и иные правонарушения. Тогда как в Федеральном государственном образовательном стандарте высшего образования по специальности 40.05.02 Правоохранительная деятельность (уровень специалитета) (далее ПД) [2], ПК-9, ПК-10, ПК-11, ПК-12 и ПК-13 определяют, что специалист должен обладать способностью выявлять, пресекать преступления и административные правонарушения (ПК-9), способностью раскрывать преступления (ПК-10), способностью осуществлять производство дознания по уголовным делам (ПК-11), способностью организовывать и осуществлять розыск лиц (ПК-12), а также способностью осуществлять производство по делам об административных правонарушениях и иные виды административных производств (ПК-13). По нашему мнению, ПК-10, ПК-11, ПК-12 и ПК-13 можно объединить так, как это сказано в ПК-9 (ПОНБ). Это исходит из того, что производство предварительного расследования по уголовному делу осуществляется в двух формах: форме следствия или дознания. Согласно п. 8 ст. 5



УПК РФ [3] дознание — форма предварительного расследования, осуществляемая дознавателем (следователем) по уголовному делу, по которому предварительного следствия необязательно. Согласно п. 7 ст. 5 УПК РФ [3] дознаватель — это должностное лицо органа дознания, правомочное либо уполномоченное начальником органа дознания осуществлять предварительное расследование в форме дознания, а также иные полномочия, предусмотренные УПК РФ. Согласно п. 38 ст. 5 УПК РФ [3] розыскные меры — меры, принимаемые дознавателем, следователем, а также органом дознания по поручению дознавателя или следователя для установления лица, подозреваемого в совершении преступления. Согласно п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ [3] к органам дознания относятся: органы внутренних дел РФ, входящие в их состав территориальные, в том числе линейные, управления (отделы, отделения, пункты) полиции, а также иные органы исполнительной власти, наделенные в соответствии с федеральным законом полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности. Согласно п. 1, п. 2 ч. 2 ст. 40 УПК РФ [3] на органы дознания возлагаются: дознание по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия необязательно, — в порядке, установленном главой 32 УПК РФ [3], а также выполнение неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия, обязательно, — в порядке, установленном ст. 157 УПК РФ. Также согласно п.1, п. 1.1 ч. 3 ст. 41 УПК РФ [3] дознаватель уполномочен самостоятельно производить следственные и иные процессуальные действия и принимать процессуальные решения... давать органу дознания в порядке, установленном УПК РФ, обязательные для исполнения письменные поручения о проведении оперативно-розыскных мероприятий, о производстве отдельных следственных действий, об исполнении постановления о задержании, приводе, заключении под стражу и о производстве иных процессуальных действий, а также получать содействие при их осуществлении. Согласно ст. 89 УПК РФ [3] в процессе доказывания запрещается использование результатов оперативно-розыскной деятельности, если они не отвечают требованиям, предъявляемым к доказательствам, установленным УПК РФ. В тоже время в ПОНБ ПК-16 сказано, что специалист должен обладать способностью осуществлять профилактику,

предупреждение правонарушений, коррупционных проявлений, выявлять и устранять причины и условия, способствующие их совершению. В ПД ПК-15 сказано, что специалист должен обладать способностью осуществлять профилактику, предупреждение преступлений и иных правонарушений на основе использования закономерностей преступности, преступного поведения и методов их предупреждения, выявлять и устранять причины и условия, способствующие совершению правонарушений. В тоже время согласно ч. 1, ч. 2 ст. 73 УПК РФ [3] при производстве по уголовному делу помимо обстоятельств, подлежащих доказыванию согласно ч. 1 ст. 73 УПК РФ [3], подлежат выявлению также обстоятельства, способствующие совершению преступления. Данное обстоятельство выясняется в ходе предварительного расследования, оперативно-розыскных мероприятий по уголовному делу.

Как видно из анализа состава и компонентов профессиональных компетенций подготовки курсантов образовательных организаций МВД РФ, они определены требованиями стандарта, так что в свою очередь по нашему мнению создает необходимость совершенствования образовательных стандартов, что остается актуальной проблемой.

Литература

1. Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по специальности 40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности (уровень специалитета): приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 19 декабря 2016 г. № 1614 // СПС «Гарант»: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». Послед. обновление 13.03.2017.
2. Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по специальности 40.05.02 Правоохранительная деятельность (уровень специалитета): приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 16 ноября 2016 г. № 1424 // СПС «Гарант»: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». Послед. обновление 13.03.2017.
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации // СПС «Гарант»: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». Послед. обновление 13.03.2017.



УДК 371
ББК 74

ПСИХОЛОГО-ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ АДАПТАЦИИ КУРСАНТОВ В ПРОЦЕССЕ ПРАКТИКО-ОРИЕНТИРОВАННОЙ ПОДГОТОВКИ В ВУЗАХ МВД РОССИИ

АЛИНА ВЯЧЕСЛАВОВНА СКРИПКИНА,

профессор Краснодарского университета МВД России,

доктор педагогических наук;

МАРИНА МИХАЙЛОВНА ЗИБОРОВА,

*старший инспектор по контролю за исполнением поручений факультета подготовки специалистов
в области информационной безопасности Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

Научная специальность 13.00.08 — теория и методика профессионального образования

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются психолого-педагогические проблемы адаптации курсантов в вузах МВД России: в качестве рассматриваемых элементов адаптационного процесса были выделены мотивация, межличностные отношения, способность устанавливать контакт, исходный уровень подготовки, традиции семейного воспитания и др.; подчеркивается роль и значение педагогической поддержки курсантов в преодолении трудных ситуаций, мешающих успешному протеканию адаптационных процессов в вузе, способствующей присвоению существующих норм и правил поведения.

Ключевые слова: образование, адаптация, курсанты, мотивация, образовательная среда, педагогическая поддержка.

Abstract. In article psychology and pedagogical problems of adaptation of cadets in higher education institutions of the Ministry of Internal Affairs of Russia are considered: as the considered elements of adaptation process the motivation, the interpersonal relations, ability to come into contact, initial level of training, traditions of family education, etc. have been marked out; the role and value of the pedagogical support of cadets in overcoming the difficult situations preventing successful course of adaptation processes in higher education institution, promoting assignment of the existing norms and rules of conduct is emphasized.

Keywords: education, adaptation, cadets, motivation, educational environment, pedagogical support.

Значимость адаптации курсантов к условиям практико-ориентированной подготовки в вузах МВД России обусловлена тем, что эффективность преодоления первого этапа «вхождения» в образовательную деятельность в значительной степени определяет дальнейшее профессиональное самоопределение курсантов. Именно от условий и темпов адаптации во многом будет зависеть успешность их учебной, а в дальнейшем и профессиональной деятельности.

Термин «адаптация» определяется как «...приспособление организма к условиям существования», а с социально-психологической точки зрения она означает «приспособление личности к социальной среде» [12, с. 9—10], что предопределяет перестройку функций механизмов жизнедеятельности и

выработку новых навыков, привычек, качеств, особенностей поведения. Существующая на сегодняшний день практика адаптации курсантов к процессу образовательного процесса в вузе определила интерес исследователей к решению данной проблемы [7; 10 и др.]. Авторы указывают на трудности начального этапа обучения, значимость изучения факторов, влияющих на процесс адаптации, указывают на необходимость рассмотрения психолого-педагогических основ адаптации курсантов к новым условиям практико-ориентированной подготовки в вузе.

На основе системного подхода в изучении психолого-педагогических проблем адаптации курсантов определено, что данный феномен характери-



зуются на основе качеств индивида, как субъекта деятельности и как личности, что позволяет рассматривать адаптацию на основе изменений условий окружающей среды, физиологических, профессиональных и психолого-педагогических проблем развития личности [1].

Сегодня наблюдается значительная эволюция понятий приспособления (*adjustment*) и адаптации (*adaptation*), что выражается в движении от пассивного механизма к взаимодействию личности и среды, создающих возможности для саморазвития и самореализации личности в условиях новой образовательной среды. Учитывая, что адаптация курсантов вуза МВД России является многогранным и многоэтапным процессом, она характеризуется изменениями профессионально-личностных качеств, требующих междисциплинарного исследования. Рассмотрение вопросов психологической адаптации курсантов представлено в работах А.А. Балл, Ф.Б. Березина, Л.И. Божович, Н.А. Ощурковой, П.С. Кузнецова и др. Учитывая актуальность проблемы адаптации курсантов, данная тематика представлена в диссертационных исследованиях [3; 17 и др.].

По проблеме адаптации к условиям новой среды существуют различные точки зрения. Так, исследователи утверждают, что адаптация — это:

- процесс, направленный не только на сохранение и воспроизведение некоторого заранее данного отношения, но и на выход за рамки наличной психологической ситуации [2];
- процесс установления оптимального соответствия личности и окружающей среды в ходе осуществления свойственной человеку деятельности; адаптация обеспечивает соответствие поведения человека требованиям среды на основе следующих уровней: индивидуально-психологическом (включает личностные и типологические особенности человека (мотивация, способности, уровень развития самосознания, самоконтроль, самооценка, саморегуляция, темперамент, особенности эмоциональной и интеллектуальной сферы и т.д.) и социально-психологическом (особенности микросоциального взаимодействия, межличностное взаимодействие, окружение, значимость целей и др.) [4];

- активный процесс усвоения личностью социального опыта, овладения навыками общения; социальными ролями [11];
- внутренне мотивированный процесс, свидетельствующий о принятии или непринятии личностью внешних и внутренних условий существования, а также ее активность по совершенствованию этих условий в желаемом направлении [8].

Ученые указывают, что процессы адаптации продиктованы условиями окружающей среды, которые затем развиваются самостоятельно [5]. А.В. Петровский, определяя три фазы развития личности (адаптация, индивидуализация, интеграция) и считает, что адаптация это освоение человеком действующих в группе норм, усвоение приемов и средств деятельности, которыми владеют все члены группы, при этом на протяжении жизни человек входит не в одну, а во многие группы [13].

На основе изучения проблем психологической адаптации человека, отметим, что: психологическая адаптация человека происходит благодаря наличию нервной системы; важнейшим фактором адаптации является окружающая среда; эффективность протекания психологической адаптации человека зависит от профилактики стрессов, аффектов, фрустраций и др.; гармония психических процессов служит основой успешной адаптации человека [16].

Адаптация курсантов к практико-ориентированной подготовке в вузе МВД России, как сложный, противоречивый процесс, связан с трудностями, с перестройкой всей жизнедеятельности. Повышение результативности адаптации к учебно-профессиональной деятельности курсантов связано с поиском и реализацией педагогических условий, которые, прежде всего, направлены на педагогическую поддержку в условиях вузовской среды. Основываясь на понимании того, что адаптация «процесс и результат внутренних изменений, внешнего активного приспособления и самоизменения индивида к новым условиям существования» [14, с. 17], вузовская среда оказывает существенное влияние на процесс адаптации. К элементам адаптации курсантов следует отнести: личностная среда курсантов, которая предопределена особенностями первичного коллектива; коммуникативная среда (сокурсники, наставники, преподаватели, командиры и др.); пред-



метная среда, включающая учебные помещения, общежитие, библиотека, возможности доступа в сеть Интернет и др. Анализ литературы позволяет отметить ряд педагогических факторов, которые необходимо учитывать при адаптации курсантов [15]: мотивация выбора учебного заведения, исходный уровень знаний, умений и навыков, индивидуальные особенности, готовность преподавателей вуза к работе с первокурсниками; использование инновационных технологий в образовательном процессе; особенности семейного воспитания курсантов, способности к общению, готовность к взаимодействию и др.

Вуз МВД России — это особый вариант организации образовательного процесса, предполагающий системную интеграцию обучения, воспитания и несения службы в качестве сотрудника полиции, что предопределяет и особенности протекания процесса адаптации курсантов. Учитывая то, что практико-ориентированная подготовка предъявляет особые требования к сотруднику полиции, курсанты в наибольшей степени нуждаются в педагогическом сопровождении и поддержке [18].

Термин «педагогическая поддержка» [6; 9] идентичен таким понятиям, как сопровождение, содействие, фасилитация и др. и представляет систему педагогической деятельности, направленной на раскрытие личностно-профессионального потенциала человека. На основе субъект-субъектных отношений педагогическая поддержка позволяет создать обстановку, обеспечивающую преодоление препятствий в новых условиях, достичь планируемые результаты в достижении цели [6]. Специфика педагогической поддержки курсантов в вузе МВД России заключается в использовании педагогических методов (наблюдение, консультирование, моделирование, тренинг, деловые и ролевые игры, дискуссии, решение практических ситуаций и др.) направленных на достижение положительного эмоционального фона, индивидуальности и конфиденциальности в процессе практико-ориентированной подготовки в вузе.

Таким образом, процесс психолого-педагогической адаптации курсантов к практико-ориентированной подготовке в вузе МВД России включает системные проблемы, характерные для данной ситуации. В качестве составляющих адаптационного

процесса были выделены мотивация, межличностные отношения и др. Значимой представляется роль и значение педагогической поддержки курсантов в преодолении трудных ситуаций, мешающих успешному протеканию адаптационных процессов в вузе. Рассмотрение психолого-педагогических аспектов адаптации курсантов позволяют реагирования на изменения, происходящие в жизни личности с учетом изменяющихся условий, что предусматривает не просто приспособление, но и интенсивные личностно-профессиональное саморазвитие и самореализацию курсантов.

Литература

1. *Ананьев Б.Г.* К психофизиологии студенческого возраста. / Б.Г. Ананьев // Современные психологические проблемы высшей школы. Л., 1974. Вып. 2. 212 с.
2. *Балл Г.А.* Понятие адаптации и его значение для психологии личности // Вопросы психологии, № 1, 1989. С. 119—122.
3. *Башлуева Н.Н.* Повышение эффективности обучения курсантов вузов Министерства внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. пед. наук. М., 2007. 291 с.
4. *Березин В.Г.* Психическая и психофизиологическая адаптация человека. Ленинград, 1988. 272 с.
5. *Божович Л.И.* Личность и ее формирование в детском возрасте. М., 1968. 464 с.
6. *Газман О.С.* Педагогика свободы: путь в гуманистическую цивилизацию XXI века // Классный руководитель. 2000. № 3. С. 6—33.
7. *Ерошенков Н.В.* Образовательная среда вуза МВД России как фактор профессионально-нравственной подготовки курсантов // Вестник Белгородского юридического института МВД России. 2014. № 1. С. 42—47.
8. *Кузнецов П.С.* Адаптация как функция развития личности. Саратов, 1991. 73 с.
9. *Курников Д.В.* Сущность понятия «педагогическая поддержка в образовании» / Д.В. Курников // Мир науки, культуры, образования. 2012. № 5. С. 74—76.
10. *Маклаков А.Г.* Формирование адаптационного потенциала личности и его развитие в процессе обучения в ВУЗе / А.Г. Маклаков, А.А. Сидорова // Вестник Ленинградского государственного



университета им. А.С. Пушкина. 2011. Т. 5. № 4. С. 41—51.

11. *Ощуркова Н.А.* Динамика социально-психологической адаптации: автореф. дис. ... канд. психол. наук [Текст] / Н.А. Ощуркова. М., 1995. 20 с.

12. Педагогический энциклопедический словарь / Гл.ред. Б.М. Бим-Бад; Редкол.: М.М. Безруких, В.А. Болотов, Л.С. Глебова и др. М.: Большая Российская энциклопедия, 2002. 528 с.

13. *Петровский А.В., Ярошевский М.Г.* Психология. 2-е изд., испр. и доп. М.: Политиздат, 1990. 494 с.

14. *Реан А.А.* Психология адаптации личности / А.А. Реан, А.Р. Кудашев, А.А. Баранов. СПб.: Прайм-ЕВРОЗНАК, 2008. 479 с.

15. *Редько Л.Л., Лобейко Ю.А.* Психолого-педагогическая поддержка адаптации студента-первокурсника в вузе: учеб. пособ. М.: Илекса, 2008. 296 с.

16. *Фалилеев В.В.* Психологическая адаптация человека (практические советы). Кемерово: Кемеровский ТИ, 2003. 177 с.

17. *Шелепова М.А.* Педагогические условия профессиональной адаптации будущих следователей в вузе МВД России: дис. ... канд. пед. наук. СПб., 2004. 195 с.

18. *Щуров Е.А.* Я-концепция в профессиональной самореализации преподавателей вузов МВД России / Е.А. Щуров, Н.Р. Туравец // Общество и право. 2013. № 1. С. 275—277.

УДК 371

ББК 74

ИНДИВИДУАЛЬНО-ТВОРЧЕСКАЯ ПОДГОТОВКА БУДУЩЕГО СПЕЦИАЛИСТА В СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННОГО ВУЗА

МУЛИАТ МОСОВНА ТХУГО,

*доцент кафедры «ГМУП и П» Московский авиационный институт
(Национальный исследовательский университет);*

НАВАИ КАМИЛОВИЧ ДЖАФАРОВ,

*старший преподаватель кафедры «ГМУП и П» Московский авиационный институт
(Национальный исследовательский университет)*

Научная специальность 13.00.08 — теория и методика профессионального образования

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается проблема индивидуально-творческой подготовки будущего специалиста высшей школы. Представлена структурная модель индивидуально-творческой подготовки и уровневой коррекции будущего специалиста в целостном педагогическом процессе вуза.

Ключевые слова: личность, индивидуальность, творчество, активность, креативность, профессионализм, деятельность, специалист.

Abstract. This article deals with the problem of individually creative training future specialist high school. The structural model is presented individually creative training and pourovnevoj correction of future specialists in holistic pedagogical process.

Keywords: identity, individuality, creativity, activity, creativity, professionalism, specialist.

На протяжении многих десятилетий в педагогике обращается особое внимание вопросам развития индивидуальности человека.

Сегодня общество предъявляет новые требования к качеству образования и развитию личности, в соответствии с современным социальным заказом



безусловно предполагает повышение качества вузовской профессиональной подготовки и предусматривает изменение технологии обучения в образовательном процессе вуза.

На данном этапе произошла переориентация образовательного процесса — переход на развитие творческой личности, обладающей креативностью мышления. Подготовка студента к будущей специальности должна быть ориентирована на формирование у него творческого отношения к профессии.

Творческая личность — это личность, которая обладает высоким творческим потенциалом, которая способна к саморазвитию и самосовершенствованию.

Заложенная природой уникальность и неповторимость человека определяют творческий потенциал личности. Главными составляющими потенциала личности можно считать:

- Жажда к приобретению новых знаний;
- Готовность овладения инновационными технологиями
- Креативность.

Активная личность, во-первых, способна преобразовать среду, окружающий мир, исходя из имеющегося общечеловеческого во-вторых, творческая активность проявляется в определенной деятельности, в действиях субъекта. Активная личность проявляется в жизненной позиции и выражается в мировоззренческих установках, в отстаивании своих убеждений, которые определяют нравственные ценности и поведение субъекта.

Процесс формирования творческой личности требует от педагогов создания специальных условий обучения, которые позволяют вызвать интерес к получению знаний и готовность их дальнейшего использования. Чтобы воплотить вышесказанное в реальность, нужны новые социальные установки в новую технологию подготовки специалиста.

Сконструированная нами структурная модель индивидуально-творческой подготовки необходима на этапе целеполагания и прогнозирования и поэтапной и уровневой коррекции подготовки будущего специалиста в образовательном пространстве вуза.

Ведущее место в подготовке будущего специалиста к своей профессиональной деятельности

отводим реализации творческого подхода, которое характеризуется:

- во-первых, продуктивным самосознанием;
- во-вторых, творческим подходом личности к овладению технологиями профессиональной деятельности;
- в-третьих, самостоятельностью в решении проблем в профессиональной деятельности поиск путей и способов их решения.

Творческую подготовку студентов вуза мы рассматриваем как процесс внедрения профессиональных компетенций, которые позволяют им находить разнообразные инновационные пути и способы реализации этих компетенции в будущей профессиональной деятельности.

Совокупность психолого-педагогических условий эффективной индивидуально-творческой подготовки будущего специалиста составляют:

- развитие исследовательской и творческой деятельности у студентов;
- формирование самосознания;
- создание в учебно-воспитательном процессе вуза условий, способствующих раскрытию творческих способностей студентов;
- проблематизация обучения, развитие «проблемного видения» как мыслительного процесса педагогического процесса, который направлен на соединение теории с практикой.

Потребность в решении задач, связанных с интеллектуальными трудностями, возникает в условиях реального производства и порождает инновационных, мгновенных действий, на возникающие внештатные ситуации. В таких ситуациях проявляется сформированное творческое мышление.

По индивидуально-типологическим особенностям все люди отличаются задатками данными им от природы, свойствами темперамента, мировоззренческим установкам, уровнем профессиональной подготовки, а главное в желании работать по выбранной специальности.

Вуз дает базовую подготовку, формирует основные качества личности, которые являются необходимыми основополагающими для творческого развития будущего специалиста в той деятельности, который он выбрал. Задача преподавателя вуза построить свою работу так, чтобы каждый студент



осознавал и принимал необходимость личностного роста.

Анализ мотивации студентов к обучению профессиональной деятельности предполагает, что стремление человека в личностном плане развиваться, разрешать трудные жизненные ситуации влияет на учебную мотивацию и соответственно на уровень овладения студентом профессиональных навыков.

Качество образования студентов в вузе зависит от следующих факторов:

- мотивации, которая побуждает студента овладеть знаниями, умениями и навыками;
- содержания качества образования.

В связи с этим особую актуальность приобретает задача вуза в формировании высокопрофессиональной с творческим отношением к деятельности личности, которая стремится к получению знаний и проявляет волевые усилия в процессе овладения ими. Для выработки у студента творческого отношения к деятельности необходимо соблюдать ряд условий:

- Потребность в овладении профессиональными навыками в совершенстве;

- Умения применить полученные знания в нестандартной ситуации;
- Потребность к самоактуализации и саморегуляции;
- Творческий подход к обучению.

Профессионально-ориентированная технология изучения любой дисциплины на каждой ступени обучения является элементом общей системы профессионального образования.

Литература

1. *Выготский Л.С.* Воображение и творчество в детском возрасте / Л.С. Выготский. М.: Просвещение, 1991. 92 с.
2. *Дружинин В.Н.* Психология общих способностей / В.Н. Дружинин. СПб. Питер, 2002. 368 с.
3. *Тхуго М.М.* К вопросу концепции нового воспитания Сб. / Современные образовательные технологии и методики: взгляд на практику применения Сборник материалов педагогических чтений и научно-практических конференций Интернет-конференций. 2015. С. 25—28.

Социология жизни: Монография / Ж.Т. Тощенко. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. 399 с. (Серия «Magister»).



Обосновывается возможность анализа общественных явлений и процессов с позиций новой теоретической концепции — социологии жизни. В ее основе лежит представление о жизненном мире, образуемом триединством таких индикаторов, как реально функционирующее общественное сознание, действительное поведение людей, которые реализуются в условиях макро-, мезо- и микромира.

Анализируются генезис идей социологии жизни, ее объект и предмет, понятийный аппарат, структура и уровни социологического знания. Особое внимание уделяется ранее практически не используемому в социологии понятию «смысл жизни», которое позволяет глубже проникнуть в жизненный мир людей, точнее описать и интерпретировать анализируемые социальные проблемы для получения надежной достоверной и ориентированной на практику информации. На этой основе дается описание многообразия жизненного мира, его позитивных и негативных характеристик.



УДК 338
ББК 65.28

СОВРЕМЕННАЯ НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЯНА ВАЛЕРЬЕВНА ДОСПАН-ООЛ,

старший специалист-ревизор группы оперативного документирования ОЭБ и ПК УВД по СВАО ГУ МВД России по г. Москве

Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрены некоторые аспекты современной налоговой политики Российской Федерации. Автор проводит анализ и делает выводы.

Ключевые слова: налоговая политика, налоги, налогообложение, Российская Федерация.

Abstract. In this article we explore some aspects of the modern tax policy of the Russian Federation. The author makes analysis and gives conclusions.

Keywords: tax policy, taxes, taxation, Russian Federation.

В настоящее время вопросы налогового регулирования являются одними из наиболее важных в экономической политике любого государства. Там, где отсутствует четкое функционирование системы налогообложения, эффективная рыночная экономика невозможна¹. В этой связи актуальным представляется рассмотрение способов совершенствования налоговой политики в современных условиях развития российской экономики.

Сфера налогового законодательства сегодня является одной из самых нестабильных в Российской Федерации. Это подтверждается частыми внесениями поправок и изменений в Налоговый кодекс РФ. Безусловно, нестабильность налогового законодательства — существенный недостаток налоговой политики любого государства². При этом справедливым будет заметить, что в последнее время резкие изменения внешних и внутренних экономических условий заставили руководство Российской Федерации принимать оперативные и адекватные решения в налоговой сфере³.

Надо сказать, что существующая сегодня в России налоговая система, на наш взгляд, должным образом не отвечает потребностям инновационного развития государства. Кроме того, к деструктивным факторам экономического развития можно, например, отнести:

- неразвитость информационной инфраструктуры;
- отсутствие инструментов финансирования из государственных источников;
- неразвитость законодательства о защите интеллектуальной собственности.

Известно, что многие государства с развитыми или активно развивающимися экономиками в своем законодательстве предусматривают существенные налоговые преференции и льготы для инновационного бизнеса. В России же система поддержки инновационного предпринимательства находится лишь в начале пути.

Так, выступая 1 декабря 2016 года в Кремле с ежегодным посланием к Федеральному Собранию Российской Федерации Президент России В.В. Путин отметил: «Мы должны так ориентировать нашу налоговую систему, чтобы она работала на главную цель: на стимулирование деловой активности, на рост экономики и инвестиций, создание конкурентных условий для развития наших предприятий. Нужно упорядочить существующие фискальные льготы, сделать их более адресными, отказаться от неэффективных инструментов»⁴.

В свою очередь Министр финансов РФ Антон Силуанов заявил о том, что некоторые шаги уже предприняты, и Россия не находится в так называемой «нулевой» точке: «Налоговая система должна



обеспечивать стимулы к экономическому росту. В последнее время было создано несколько таких институтов новых, с использованием налоговых преференций. Будем расширять такой инструментарий с тем, чтобы и налоговая система, и бюджет отвечали задаче обеспечения роста»⁵.

В целом соглашаясь с представленными мнениями российских политиков, автор полагает, что в Налоговый кодекс РФ необходимо ввести норму, устанавливающую льготы по налогу на прибыль, льготы на капитальные вложения в инновационную сферу (к примеру, исключение из налогооблагаемой базы по налогу на прибыль средств, направляемых на капитальные вложения в инновационную деятельность), льготы в виде предоставления налоговых каникул для создаваемых инновационных предприятий и пр.

Характерной чертой российской налоговой политики является несправедливое перераспределение доходов между различными категориями граждан для поддержания социального равновесия в обществе. Это связано с тем, что в 2001 г. Россия отказалась от прогрессивной шкалы налогообложения в пользу единой ставки в размере 13%.

Предполагалось, что эта мера позволит вывести крупные доходы из теневого сектора экономики. В действительности же результат был следующим — недовольство значительных групп населения, поскольку для тех, кто получает высокую заработную плату, налог в 13% практически не ощутим, тогда как для небогатых слоев населения, которых в России подавляющее большинство, подобная процентная ставка существенно влияет на собственное благосостояние⁶. Однако важно подчеркнуть, что в данном случае возвращение к дифференцированной ставке также не станет панацеей, поскольку те, кто получают высокую заработную плату, несомненно, будут ее получать в конвертах в целях уменьшения налогооблагаемой базы. Отсюда напрашивается вывод о том, что для достижения успеха в рассматриваемой сфере необходимо осуществление жесткого контроля над сбором налогов⁷.

В качестве одного из вариантов решения указанной проблемы возможно, по нашему мнению, в случае, если речь идет о семье, применять дифференцированную ставку налогообложения лишь в отношении того члена семьи, который имеет наибольший доход.

Однако рассмотренным примером проблемы, имеющиеся в налоговой сфере в Российской Федерации, не ограничиваются. Существуют определенные сложности, связанные с, надо прямо сказать, неидеальным взаимодействием в рамках действующей сегодня трехуровневой налоговой системой, которая включает в себя федеральные, региональные и местные налоги и сборы⁸.

К сожалению, до сих пор серьезной остается проблема «теневой экономики». Значительное число организаций в своих отчетных документах не показывают реальную заработную плату работников⁹. Как следствие, не пополняются пенсионные накопления граждан. Кроме того, повсеместно распространено уклонение от уплаты налогов. Наблюдаемые негативные явления в налоговой сфере отрицательно сказываются на государственном бюджете Российской Федерации, лишая последнего соответствующих налоговых поступлений. Среди других проблем действующей налоговой системы России можно выделить не только незаконное возмещение сумм налога на добавленную стоимость, но и уклонение от его уплаты. Например, недобросовестные предприниматели, импортируя товары, продают их с наценкой в размере ставки налога на добавленную стоимость и присваивают разницу¹⁰. Таким образом, налог на добавленную стоимость в бюджет государства не перечисляется.

В заключение хотелось бы отметить, что в качестве одного из приоритетных направлений деятельности Правительство Российской Федерации должно видеть в первую очередь борьбу с налоговыми преступлениями и злоупотреблениями. В этой связи можно сделать вывод о необходимости принятия в настоящее время детально проработанной федеральной программы в сфере налогообложения, основным направлением которой стало бы воспитание законопослушного налогоплательщика.

¹ Национальная безопасность. Учебник / Эриашвили Н.Д., Миронова О.А., Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Саудаханов М.В., Егоров С.А., Ординарцев И.И., Кальгина А.А., Бакулевская Л.В., Варсеев В.В., Кирсанов А.Ю. / М.: Изд-во ЮНИТИ-ДАНА. 2017.

² Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В. Конституционные основы и роль государства в регулировании экономики Российской Федерации // Международный журнал «Мировая экономика: проблемы безопасности», 2016, № 1. С. 45—47.

³ Гурова С.Ю., Шенцева С.Г. Налоговая политика государства и ее социально-экономическая направленность // Вестник Чувашского университета. 2013. № 1 (19/27).



⁴ www.rbc.ru/politics/01/12/2016/583ff8779a7947d47014df88

⁵ www.ria.ru/economy/20161201/1482606971.html

⁶ Предпринимательское право: учебник. 5-е издание. Эриаивили Н.Д., Кориунов М.Н., Алексей П.В., Петров И.В., Щербачева Л.В., Борякова С.А., Эриаивили М.И., Ткачев В.Н., Саудаханов М.В., Линева А.Н., Косов М.Е., Горелик А.П., Быструшкина И.В., Лобаков А.В., Сорокина А.Э. / Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, М.: 2010.

⁷ Гурова С.Ю., Шенцева С.Г. Налоговая политика государства и ее социально-экономическая направленность // Вестник Чувашского университета. 2013. № 1 (19/27).

⁸ Беспалов М.В. Анализ основных приоритетов российской налоговой политики в современных экономических условиях //

Налоги. 2010. № 1.

⁹ Административное право России: учебник. 7-е издание. Кикоть В.Я., Румянцев Н.В., Кононов А.М., Эриаивили Н.Д., Саудаханов М.В., Зубач А.В., Бочаров С.Н., Демидов Ю.Н., Кононов П.И., Костенников М.В., Куракин А.В., Зырянов С.М., Стахов А.И., Бекетов О.И., Кальгина А.А., Головкин В.В., Братановский С.Н., Прудникова Т.А., Амельчакова В.Н. / Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, М.: 2017

¹⁰ Таможенное право: учебное пособие. 4-е издание. Киялсанов И.Ш., Эриаивили Н.Д., Кардашова И.Б., Саудаханов М.В., Бочаров С.Н., Кизлык А.П., Сизов И.Ю., Попович О.М., Галузо В.Н., Тихомирова Ю.С., Лорткпанидзе Т.В. / Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, М.: 2010.

УДК 33

ББК 65

КРИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ РЫНКА ПЕНСИОННЫХ НАКОПЛЕНИЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ РФ

МИХАИЛ ЕВГЕНЬЕВИЧ КОСОВ,

доцент Департамента общественных финансов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации,
доцент кафедры Финансов и цен Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова, кандидат экономических наук

E-mail: kosovme@mail.ru

Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Современная пенсионная система предоставила российским гражданам возможность влиять на размер своей будущей пенсии путем выбора способа инвестирования накопительной части их трудовой пенсии. Цель инвестирования пенсионных накоплений заключается в том, чтобы сохранить поступившие средства и приумножить их на протяжении 30—50 лет путем грамотного управления инвестиционным процессом. Дан сравнительный анализ доходности инвестирования средств пенсионных накоплений и вложений в различные финансовые инструменты. Сделан критический анализ состояния рынка пенсионных накоплений, подкрепленный статистическими данными, оценка эффективности государственной и негосударственной форм управления пенсионными ресурсами, анализ комплекса мер по повышению ответственности государства за пенсионные накопления. Управление пенсионными активами является сложным видом деятельности, который включает прогнозирование обязательств, стратегическое и тактическое распределение активов, мониторинг, разбалансировку и управление риском. На повышение эффективности работы управляющих компаний влияет диверсификация долей инвестируемых активов внутри портфеля, рыночная стоимость инвестиционного портфеля и длительность пребывания компании на рынке пенсионных накоплений. Сделаны выводы о необходимости внедрения нового подхода к управлению пенсионными средствами, повышения ответственности государства и частных управляющих компаний за сохранность пенсионных накоплений, применения усовершенствованной методики определения гарантированной ставки доходности инвестирования пенсионных средств.

Ключевые слова: пенсионные накопления, накопительная часть, пенсионное обеспечение, инвестирование, пенсионные средства, трудовой стаж, заработная плата, гарантированный уровень доходности.

Abstract. Modern pension system has provided Russian citizens an opportunity to influence the amount of their future pension by choosing the method of investing the funded part of labor pension. The purpose of investment of pension savings is to save received funds and multiply them for 30—50 years by the competent management of the investment process. The article presents a comparative analysis of profitability by investment of pension savings and investments in various financial instruments. Research in the article is a critical analysis of the pension savings market's conditions, supported by statistical data, evaluation of the effectiveness of state and non-state forms of pension management, complex analysis measures for increasing the liability of the state for pension savings. Pension asset management is a complex activity that involves forecasting commitments, strategic and tactical asset allocation,



monitoring, imbalance and risk management. Improving the efficiency of management companies affected by the diversification of shares of invested assets within the portfolio, the market value of the investment portfolio and the duration of stay of the company on pension savings market. Made conclusions about the need of introduction a new approach to the management of pension funds, increasing responsibility of the state and private management companies for the safety of pension savings, the use of improved methods for determining the guaranteed rate of profitability by investment of pension funds.

Keywords: pension, funded part of pensions, investment, pension funds, seniority, wages, guaranteed rate of return.

Актуальной задачей государственных органов исполнительной власти является повышение эффективности существующих механизмов перевода сбережений населения страны, и, в частности, пенсионных накоплений, в инвестиции и создание благоприятных условий для работы новых финансовых механизмов.

Необходимо построить такую систему регулирования инвестиционной деятельности, которая бы обеспечивала высокую эффективность инвестиционных механизмов, и, соответственно, существенное увеличение источников долгосрочных инвестиций. Традиционно в международной практике одним из таких механизмов является система инвестирования средств пенсионных накоплений. Пенсионные реформы в нашей стране предполагают достижение цели формирования ресурса длинных денег для институциональных инвесторов и долгосрочных инвестиций.

Проведенный анализ состояния инвестиций пенсионных фондов, стратегий управления пенсионными накоплениями негосударственных пенсионных фондов, консультации с экспертами и представителями организаций, занимающихся инвестированием пенсионных накоплений или работающих на близких сегментах финансового рынка, позволил выявить следующие ключевые проблемы, с которыми сталкиваются управляющие пенсионными накоплениями как в государственной управляющей компании, так и в управляющих компаниях негосударственных пенсионных фондов.

Проблема 1. Регулярно меняющиеся нормы и принципы функционирования пенсионной системы подрывают доверие к ней и лишают стимулов создавать долгосрочные пенсионные накопления. Приведенные данные по объемам пенсионных накоплений и резервов подтверждают факт отсутствия в настоящий момент значительных ресурсов по сравнению с потребностями экономики по финансированию долгосрочных проектов.

Проблема 2. Текущие потребности по выплате пенсий представляют собой дополнительные риски

для российской пенсионной системы в среднесрочном периоде.

Изъятие накопительной части пенсий за 2014, 2015 и 2016 годы выглядит крайне вредной и опасной тенденцией, ставящей под угрозу финансирование проектов посредством долгосрочных инфраструктурных инструментов. Игроки рынка не исключают риски национализации существующих пенсионных накоплений. Так, накопительные взносы за 2014—2016 годы направлены на выплаты нынешним пенсионерам, а не на счета граждан в их НПФ-страховщиках. Большинство экспертов классифицируют решение по пенсионным накоплениям как их конфискацию. При этом они констатируют что национальная экономика рискует никогда не получить «длинные» деньги институциональных инвесторов.

Осуществление де-факто возврата пенсионных накоплений из ПФР может быть стимулом для улучшения привлекательности системы дополнительного пенсионного накопления для населения. Возврат пенсионных накоплений в рынок может стать дополнительным стимулом для рынка корпоративных облигаций компаний первого эшелона и крупнейших банков.

Действующее российское законодательство в области регулирования негосударственных пенсионных фондов и частных управляющих компаний значительно ограничивает возможности размещения средств пенсионных резервов и полностью исключает самостоятельное инвестирование средств пенсионных накоплений. При существующей практике неизбежны явные и скрытые конфликты интересов между пенсионными фондами (учредителями НПФ) и их контрагентами — управляющими компаниями. В первую очередь отмечается фактическое отсутствие института «длинных денег» — процесс инвестирования ограничен рамками одного года, по результатам которого должна быть показана безубыточность.

Отсутствие возможности разнесения отрицательных результатов инвестирования в пределах



одного года по индивидуальным лицевым счетам приводит к противоречиям при определении уровня риска инвестиций со стороны управляющей компании и пенсионного фонда, что оказывает существенное влияние на вознаграждение менеджмента управляющей компании за полученный результат и ответственность за возможный отрицательный инвестиционный доход в течение отчетного периода.

Указанные обстоятельства неизбежно отражаются и на отборе управляющих компаний, и на установлении управляющими более жестких требований к финансовым инструментам, в которые инвестируются средства пенсионных фондов. Управляющие компании предпочитают проводить консервативную политику инвестирования, лимитировать число внутрисуточных спекулятивных транзакций. Кроме того, в настоящее время наблюдается уход от вложений в акции по средствам пенсионных накоплений до уровня 10% от общей величины портфеля.

При существующей системе оценивания эффективности деятельности управляющей компании, предусматривающей оценку активов с точки зрения мгновенной ликвидности, и отсутствии ограничений по минимальному сроку размещения средств у управляющей компании, главную роль играет стоимость инвестиционного портфеля по состоянию на отчетную дату. При повышении волатильности рынка предпочтение управляющего будет отдано инструментам короткой дюрации, менее подверженным значительному снижению стоимости в момент нисходящего движения рынка.

С учетом ограничений по допустимым финансовым инструментам для инвестирования средств пенсионных накоплений портфели управляющих имеют примерно одну и ту же структуру, близкую к так называемой квазииндексной, не предполагающей оптимального подхода к выбору долгосрочных финансовых инструментов и получению дохода, опережающего среднерыночные показатели в среднесрочной перспективе.

Инвестиции пенсионных резервов и накоплений в долгосрочные инфраструктурные инструменты имеют ряд дополнительных специфических ограничений, к числу которых относятся:

- отсутствие стандартных инструментов;
- дефицит экспертизы в отношении инфраструктурных инструментов.

Эти проблемы взаимосвязаны, поскольку в отсутствие достаточной экспертизы у инвесторов инициаторы инвестиционных проектов, включая государственные органы и органы местного самоуправления, не имеют возможности создать портфель стандартных проектов и связанных с ними финансовых продуктов с понятными рисками. В результате пенсионные фонды не могут принять на себя эти риски, поскольку не обладают соответствующими компетенциями, ресурсами для подготовки проектов и оценки рисков по каждому конкретному проекту. В силу трудностей привлечения институциональных инвесторов, осуществление текущих инфраструктурных проектов чаще всего происходит с привлечением captive капитала, либо только государственных средств.

В то же время, учитывая размеры большинства российских НПФ, добиваться развития необходимого уровня компетенции в отдельных НПФ невозможно, и, как показывает международный опыт, нецелесообразно.

На развитых рынках самостоятельно в объекты инфраструктуры инвестируют лишь крупнейшие фонды и их не много. Остальные реализуют свои инвестиционные процессы или через классические инструменты — котирующиеся на биржах акции и облигации компаний, относящиеся к инфраструктуре, — или через инструменты коллективного инвестирования.

Показательным в этом отношении оказалось обсуждение механизмов инвестирования средств пенсионных накоплений и резервов в Национальной ассоциации негосударственных пенсионных фондов с представителями «Российской венчурной компании»¹. Представители Российской венчурной компании (РВК), изначально созданной в качестве организации по отбору проектов, формированию инвестиционных фондов и организации их финансирования со стороны частного капитала и государственных денег, подтвердили, что отсутствие стандартных процедур, экспертизы и институциональной инфраструктуры были основными сдерживающими факторами на рынке венчурного инвестирования.

Для реализации поставленных целей необходима отработка стандартов, определение перечня

¹ Предложения по механизмам инвестирования средств НПФ в инфраструктурные проекты. Национальная ассоциация негосударственных пенсионных фондов, см. <http://www.napf.ru/>.



показателей и критерия эффективности управления пенсионными накоплениями, поиск проектов и постоянный мониторинг рынка инвестиционных предложений с участием отраслевых экспертов, подготовка самих претендентов на финансирование к реализации инвестиционного процесса, содействие в оформлении проектов, создание сервисной инфраструктуры.

В Национальной ассоциации негосударственных пенсионных фондов согласились с тем, что именно такая модель, которая была реализована на рынке венчурного инвестирования, могла бы быть использована для развития инфраструктурного инвестирования с участием НПФ, и в целом она могла бы дать необходимый импульс развитию этого сегмента.

В Российской Федерации такая организация может быть создана с участием государства в рамках государственно-частного партнерства или без государственного участия только коммерческими институтами.

При реализации такого подхода представляется важным, чтобы в число учредителей вошли крупные банки. Это связано с тем, что между банками и пенсионными фондами имеет место своего рода естественное разделение предпочтений на этом рынке. Банки в большей степени интересуют инвестиции в инфраструктуру на стадии строительства в связи с тем, что риски строительства для них гораздо более понятны, и они готовы их брать на себя, а потом передавать права по данному объекту институциональным инвесторам.

Негосударственные пенсионные фонды отдают предпочтение менее рискованным проектам, генерирующим регулярный денежный поток. Прежде всего — это эксплуатация законченных объектов, но может быть также и модернизация существующих. Инвестиции на стадии строительства объектов инфраструктуры могут позволить себе только Пенсионный фонд России и крупнейшие негосударственные пенсионные фонды. Российские НПФ к крупным не относятся, и начинать со стадии строительства новых объектов им, скорее всего, не стоит.

Таким образом, при наличии множества факторов, влияющих на возможности эффективного долгосрочного инвестирования пенсионных накоплений, наиболее существенными являются долгосрочная стабильность принципов, норм и правил

пенсионной системы, представление новых инструментов и механизмов инвестирования, способных обеспечить стабильные денежные потоки, особенно в условиях финансовой нестабильности.

Анализ опыта зарубежных стран показывает, что использование средств пенсионной системы для вложений в развивающиеся сектора экономики позволяет повысить финансовую стабильность пенсионной системы и обеспечить положительные эффекты для всей экономики в целом.

На наш взгляд, разумно выделить следующие направления государственной политики, определяющей инвестиционные процессы и ограничения инвестирования пенсионных накоплений.

1. Формирование общей инвестиционной среды в целях стимулирования долгосрочных инвестиций и привлечения институциональных инвесторов в такие ключевые сектора экономики, как инфраструктура, сфера экологических и природосберегающих технологий и возобновляемой энергетики, а также привлечение венчурного капитала. Исполнительные органы государственной власти могут также поддерживать непосредственно управление долгосрочными рисками путем распространения информации и выпуска долгосрочных инструментов.

2. Формирование поддерживающей налоговой среды и политики по привлечению прямых иностранных инвестиций. Решения инвесторов определяются множеством внешних факторов и собственных стратегий, которые влияют на то, как компании финансируют свои операции и как они расширяются за рубежом. В частности, налоговая политика создала уклон в сторону долговых обязательств перед собственным капиталом (равновесие между активами и обязательствами сдвинуто в пользу последних), что должно быть исправлено. Прямые иностранные инвестиции являются еще одним важным компонентом долгосрочных инвестиций, и их необходимо стимулировать, хотя в условиях санкционного давления на экономику нашей страны для этого необходимо разрабатывать новые механизмы их привлечения.

3. Выпуск государственных долгосрочных финансовых инструментов. Правительство должно обратить внимание инвесторов на долгосрочные активы с минимальным уровнем риска, развитие прозрачных и надежных индексов, финансовые инструменты рыночной инфраструктуры. Правительство может



выпустить государственные облигации долгосрочного займа с длительным сроком погашения и инфляционной индексацией, что позволит облегчить инвесторам управление долгосрочными рисками.

4. Формирование прозрачной среды для инвестиций в инфраструктурные проекты. Инвестиции в инфраструктурные проекты — это относительно новый тип инвестиции, который порождает и новый набор проблем для институциональных инвесторов. Недостаток объективной информации и качественных данных затрудняет оценку риска инфраструктурных проектов. Кроме того, финансовый кризис и санкционное давление, которые в значительной мере повлияли на исполнение многих инфраструктурных проектов, нанесли сильный ущерб отношениям и доверию между инфраструктурным сектором экономики и инвесторами. В результате, у многих институциональных инвесторов сложилось отрицательное восприятие ценности инфраструктуры, и они не рассматривают инвестиции в этот сектор экономики в краткосрочной и среднесрочной перспективе до тех пор, пока состояние рынка не изменится. Правительству следует способствовать созданию более прозрачной инвестиционной среды, как это рекомендуется в своде инвестиционных правил ОЭСР. Правительство может также повысить прозрачность этого сектора посредством независимого сбора данных и общих показателей эффективности инвестиций.

5. Формирование стабильной и доступной программы развития инфраструктурных проектов и государственно-частного партнерства (ГЧП). Ограниченные инвестиционные возможности в секторе инфраструктуры воспринимаются инвесторами как главные барьеры, которые препятствуют рассмотрению инфраструктуры в их стратегии долгосрочных инвестиций. Инвесторам требуется четкое понимание инфраструктурных планов правительства за пределами политического цикла. Государственным органам исполнительной власти следует поддерживать развитие национальных долгосрочных стратегических проектов для отдельных ключевых секторов инфраструктуры, включая возобновляемую энергию и другие «зеленые» инициативы, на долгосрочную перспективу.

6. Правительство также должно поддерживать постоянное создание инвестиционных возможностей в рамках государственно-частного партнерства. Нормативно-правовая база для подобных

инициатив также должна быть стабильной, помогая укрепить доверие к правительству институциональных инвесторов в его приверженности ранее установленным правилам. Регулирующая среда для таких инициатив должна также быть стабильной, помогая цементировать доверие к правительству институциональных инвесторов в части его приверженности заранее установленным правилам.

7. Понимание потребностей институциональных инвесторов влечет за собой обеспечение соответствующих инвестиционных стимулов и возможностей передачи риска. Правительству следует сформировать инвестиционные потребности, согласовать с ними требования институциональных инвесторов и оценить сферу применения (масштабы, границы) для продвижения «правильных» инвестиционных возможностей. Например, обычным является возникновение проблемы несоответствия между желаемыми значениями соотношения риск-доходность, инвестиционным горизонтом пенсионных фондов при инвестировании в инфраструктуру и возможностями, предлагаемыми на финансовом рынке. Через соответствующие финансовые стимулы (например, налоговые льготы и льготные тарифы) и механизмы передачи рисков (например, гарантии и первые потери капитала на инвестициях), инвестиционные проекты должны быть структурированы как привлекательные для инвесторов инвестиционные возможности.

Отметим, что пенсионные накопления в большинстве развитых экономик являются источником «длинных денег» в экономике, а пенсионные фонды и компании, управляющие их активами, являются важнейшими инвесторами в ключевых секторах экономики, инвестирующими в инфраструктурные проекты, которые являются важным ресурсом развития и роста экономики большинства стран.

Несмотря на заметные усилия со стороны государства, построение эффективной системы пенсионных фондов в России далеко не завершено. Сегодня относительный совокупный размер активов пенсионных фондов в РФ составляет около 5% от ВВП страны, что во много раз меньше аналогичного показателя для экономически развитых и некоторых развивающихся стран. В качестве мер для дальнейшего развития пенсионной системы Российской Федерации представляется целесообразным выделить следующие меры:



1) стимулирование роста пенсионных накоплений или, иными словами, роста количества и объемов частных пенсионных фондов и схем, для чего в первую очередь нужно повышать финансовую грамотность населения;

2) создание механизма обеспечения гарантий сохранности пенсионных накоплений, в том числе, введение минимального уровня доходности пенсионных накоплений;

3) формирование и контроль длинных государственных и муниципальных заемных инструментов (облигаций) для финансирования дефицита бюджетов;

4) создание общих инвестиционно привлекательных условий для работы компаний и выпуска ими долгосрочных облигаций и акций;

5) создание условия для стимулирования других долгосрочных инструментов, в том числе в области недвижимости и инфраструктурных проектов;

6) смягчение барьеров для инвестиций в иностранные активы;

7) регулирование и мониторинг работы самих пенсионных фондов с целью снижения рисков и исключения влияния разнообразных конфликтов интересов и принятия решений неквалифицированными инвесторами;

8) создание правил и условий для эффективного раскрытия информации о деятельности и состоянии пенсионных фондов, а также о намерениях и действиях государства в отношении их регулирования;

9) принятие мер по повышению эффективности и снижению затрат (расходов) при долгосрочных сберегательных схемах и сокращение стимулов для формирования портфеля с высоким уровнем оборачиваемости активов;

10) создание и расширение нормативной базы для притока коллективных инвестиций и ценных бумаг, направленных для устойчивого финансирования долгосрочных инвестиций;

11) пересмотр требований к активам, в которые могут инвестировать пенсионные фонды (возможно разные требования для государственных пенсионных фондов — более жесткие, а для негосударственных пенсионных фондов — более мягкие требования);

12) стимулирование инвестиций в альтернативные долгосрочные инструменты, в первую очередь напрямую зависящие от государства, как в инструменты финансирования инфраструктурных проек-

тов, а также инструменты инвестирования в фонды недвижимости (операционные и девелоперские);

13) совершенствование налогообложения НПФ в части его упрощения, а также увеличения налоговых льгот для НПФ;

14) стимулирование роста компетенций проектного управления, необходимых для оценки альтернативных активов, особенно в области инфраструктурных проектов и контроля их реализации.

Вывод. Поскольку институт НПФ и структура пенсионного фонда российской федерации, являются молодыми не до конца устоявшимися структурами, в связи с историческим аспектом развития страны и процессом перехода к рыночной экономики. Существует ряд фундаментальных проблем и неопределенностей в области правового регулирования и регламентации ПФР. Процесс формирования данных структур и форм регулирования также горят о ряде недостатков и недоработок. Одной из самых сложных и неоднозначных с точки зрения закона и обыденного понимания, является определение страховых отчислений и накопительной пенсии.

В текущий момент следуют напрямую начать работу с организации работы по усовершенствованию пенсионной системы. Особую роль в реформировании необходимо уделить вопросам: децентрализации органа ПФР путем создание автономного органа, функционирующего в форме института защиты прав застрахованных лиц, обеспечения сохранности средств пенсионных накоплений. Необходимо создать полностью прозрачную единую систему в области обеспечения страхования и пенсий. Государство обязано отвечать за взятые на себя обязательства, независимо от каких-либо сдвигов, в области структуры бюджетных показателей. Представленные меры должны повысить уровень доверия граждан и привлечь внимание к вопросу личных сбережений и дополнительного стимула по повышению уровня финансовой грамотности.

Литература

1. Ахмадеев П.Г., Быканова О.А., Косов М.Е. Налоговые поступления в бюджет: перспективы роста // Успехи современной науки и образования. 2016. Т. 4. № 12. С. 42—44.

2. Ахмадеев П.Г., Косов М.Е. Налоги на конечное потребление в странах ОЭСР и России // Финансы и кредит. 2015. № 44 (668). С. 51—62.



УДК 33

ББК 65

РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ВНУТРЕННИЙ КОНТРОЛЬ КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЛЕГАЛИЗАЦИИ ДОХОДОВ, ПОЛУЧЕННЫХ ПРЕСТУПНЫМ ПУТЕМ

ЕЛЕНА ИВАНОВНА КУЗНЕЦОВА,

*профессор кафедры экономической безопасности, финансов и экономического анализа
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор экономических наук, профессор*

*E-mail: elenkuz90@mail.ru;***ДМИТРИЙ ВИКТОРОВИЧ БУРЫКИН,**

*доцент кафедры экономической безопасности, финансов и экономического анализа
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,*

*кандидат экономических наук**E-mail: forreg05@mail.ru;***СОФЬЯ АЛЕКСАНДРОВНА МАСТЕРОВА,**

*адъюнкт ФПНПиНК по кафедре экономической безопасности, финансов и экономического анализа
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

*E-mail: smasterova@yandex.ru**Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством**Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН*

Аннотация. Все большую актуальность в современной деятельности коммерческих банков приобретают вопросы повышения качества внутреннего контроля и управления рисками. Внутренний контроль выступает на современном этапе как постоянный элемент предупреждения рисков при оценке любого банковского продукта и технологий менеджмента банка. В статье определены направления организации внутреннего контроля в кредитных организациях в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, классификации определенных типов финансовых организаций, категории клиентов, продуктов и актуальных видов операций.

Ключевые слова: контроль, концепция внутреннего контроля, система внутреннего контроля, риск-ориентированный подход, кредитные организации.

Abstract. Of increasing importance in the modern activities of commercial banks, issues of improving the quality of internal control and risk management. Internal control acts on the contemporary stage as a permanent element in the prevention of risks in the rating of any banking product and technologies of management of the Bank. The article identified areas of internal control in credit organizations in order to counteract the legalization (laundering) of incomes obtained in a criminal way and financing of terrorism, the classification of certain types of financial institutions, category of customers, products and current operations.

Keywords: the control, concept of internal control, internal control system, risk-based approach, a credit institution.

Повышение качества внутреннего контроля и управления рисками является необходимым признаком интенсивной модели развития банковского сектора, обеспечивает эффективность ведения банковского дела и принятия управленческих решений, определяет возможности идентификации рисков и

оценку негативных последствий их реализации, что позволяет принять адекватные меры реагирования.

Банком России уделяется большое внимание развитию внутреннего контроля на основе общепризнанных принципов. В связи с чем, новая редакция Положения Банка России от 16.03.2003



№ 242-П «Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах» разработана на основе рекомендаций Базельского комитета и построена по модели «три линии защиты», где предусмотрены более жесткие требования к системе внутреннего контроля, четко разделены функции внутреннего контроля и внутреннего аудита.

В современных условиях Банк России использует риск-ориентированный внутренний контроль как постоянный элемент не только контроля, но и предупреждения рисков. Сегодня риск является одним из ключевых параметров оценки любого банковского продукта и технологий менеджмента банка.

Риск-ориентированный подход нацелен на превентивные меры, где процессы риск-контроля обеспечивают рекомендации, способствующие достижению стратегических целей банка. Применение такого подхода способствует:

- повышению экономической эффективности внутреннего контроля;
- снижению рисков, которые впоследствии могут оказать неблагоприятное финансовое влияние на операции;
- связи стратегического (Совет Директоров) и тактического уровней управления (старшие менеджеры), в части получаемой информации о существенных рисках и предложениях по их предупреждению и нейтрализации.

Определяя цель организации внутреннего контроля в кредитных организациях в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, необходимо учесть не только обеспечение защиты кредитной организации от проникновения в нее преступных доходов, но и управление риском легализации (отмывания) доходов в целях его минимизации.

Обеспечивая риск-ориентированный внутренний контроль кредитных организаций необходимо учитывать положения Федерального закона Российской Федерации от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Требования к правилам проведения внутреннего контроля изложены в Положе-

нии Банка России от 2 марта 2012 г. № 375-П «О требованиях к правилам внутреннего контроля кредитной организации в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», где управлению риском легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма уделяется особое внимание в части мер по классификации клиентов с учетом критериев риска. С привлечением классификации клиентов осуществляется оценка степени риска совершения клиентом операций в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма, а также по определению риска вовлеченности кредитной организации в использование услуг в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем.

Важным считается вопрос классификации определенных типов финансовых организаций, категорий клиентов, продуктов или определения актуальных видов операций, сведения о которых представляются в уполномоченный орган. Весь данный перечень определен в Положении Банка России от 29 августа 2008 года № 321-П «О порядке представления кредитными организациями в уполномоченный орган сведений, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

К ним относят:

- операции с денежными средствами в наличной форме;
- операции с лицами, имеющими регистрацию в государстве, которое не участвует в международном сотрудничестве в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- операции по банковским счетам (вкладам);
- иные сделки с движимым имуществом.

В число операций, требующих особого внимания, в последние годы дополнительно включены транзитные операции, операции по обналичиванию денежных средств с использованием инфраструктуры Почты России, платежных агентов, а также розничной торговой сети.



Здесь также необходимо учитывать качественные характеристики сомнительных и транзитных операций. Для целей квалификации операций в качестве сомнительных операций используются признаки, указывающие на необычный характер сделки, указанные в приложении к Положению Банка России от 2 марта 2012 года № 375-П, в котором к сомнительным относят

операции, осуществляемые клиентами кредитных организаций, имеющие необычный характер и признаки отсутствия явного экономического смысла и очевидных законных целей. Данные операции могут проводиться для вывода капитала из страны, финансирования «серого» импорта, перевода денежных средств из безналичной в наличную форму и последующего ухода от налогообложения, а также для финансовой поддержки коррупции и других противозаконных целей.

Критерии выявления транзитных операций приведены в Письме Банка России от 31 декабря 2014 года № 236-Т «О повышении внимания кредитных организаций к отдельным операциям клиентов», где дан четкий перечень признаков, по которым можно характеризовать транзитные операции:

- регулярность проведения (обычно, проводятся ежедневно);
- длительность проведения (длятся не меньше трех месяцев);
- на счет клиента приходит перечисление денежных средств от большого количества резидентов, со счетов, которые открыты в различных в банках РФ, после чего, в срок, не больший чем, 2 дня с момента их зачисления, происходит списание данных денежных средств;
- минимальная налоговая нагрузка, т.е. зачисление и списание денежных средств со счета клиента с минимальными налоговыми обязательствами, либо обязательства по уплате налогов отсутствуют;
- уплата обязательных платежей в бюджет РФ не осуществляется, или осуществляется в незначительном размере, который не сопоставим с масштабом деятельности счета клиента.

Контроль за операциями с денежными средствами в наличной форме и незаконному вывозу материального капитала за рубеж определены Банком России в Письме от 4 сентября 2013 года № 172-Т

«О приоритетных мерах при осуществлении банковского надзора», в котором под критериальным признаком высокой вовлеченности кредитной организации в проведение сомнительных безналичных и (или) наличных операций понимается одно из следующих обстоятельств:

- превышение за последний квартал суммарного значения удельного веса (доли) объема сомнительных наличных операций в объемах дебетовых оборотов по счетам юридических и физических лиц и удельного веса (доли) объема сомнительных безналичных операций в объемах дебетовых оборотов по счетам юридических лиц величины 5 процентов, и (или)
- превышение за последний квартал объема сомнительных безналичных операций величины 5 млрд руб., и (или)
- превышение за последний квартал объема сомнительных наличных операций величины 5 млрд руб.

Неисполнение законодательства в части организации и осуществления внутреннего контроля влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 000 до 30 000 рублей; на юридических лиц — от 50 000 до 100 000 рублей.

В современных условиях система должна обладать большой гибкостью, для быстрой адаптации к особенностям клиентской базы. Кроме того, следует обратить особое внимание, что различные схемы проведения незаконных финансовых операций появляются крайне быстро, в связи с чем, возможность в формулировке полного перечня необычных сделок, в настоящее время, отсутствует.

При нынешних обстоятельствах, крайне необходима помощь специалистов по финансовому мониторингу в самих банках и кредитных организациях, которые смогут оперативно отлаживать систему контроля для оперативного реагирования на различные ситуации.

Именно поэтому, необходимо серьезно относиться к созданию службы внутреннего контроля и аудита в банках и кредитных организациях.

Литература

1. Федеральный закон Российской Федерации от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии



легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

2. Положение Банка России от 16.03.2003 № 242-П «Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах».

3. Положение Банка России от 2 марта 2012 г. № 375-П «О требованиях к правилам внутреннего контроля кредитной организации в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

4. Финансово-кредитная система. Учебное пособие / под ред. С.М. Проявы; М-во внутренних

дел Российской Федерации, Московский ун-т. Москва, 2008.

5. Бурыкин Д.В. Риски и угрозы в экономической деятельности организации // Экономика и предпринимательство. 2016. № 11-1 (76-1). С. 484—487.

6. Кузнецова Е.И., Мастерова С.А. Повышение качества внутреннего контроля и управления рисками в кредитной организации // Образование. Наука. Научные кадры. 2015. № 6. С. 172—175.

7. Кузнецова Е.И., Русавская А.В. Современные особенности конкуренции в банковском секторе // Ученые записки Российской академии предпринимательства. 2014. № 41. С. 382—391.

УДК 338

ББК 65.28

МОНИТОРИНГ НЕФТЕГАЗОВЫХ РЫНКОВ: РЕСУРСНО-ФИНАНСОВАЯ СТРУКТУРИЗАЦИЯ ДЕЙСТВИЙ ТОРГОВЫХ АГЕНТОВ С НЕЛИНЕЙНЫМИ ОПЕРАЦИОННЫМИ ТРАЕКТОРИЯМИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ЛОКАЛИЗОВАННЫМИ ИНТЕРЕСАМИ В РЫНОЧНОМ ПРОСТРАНСТВЕ КВАЗИ-АВТОНОМНЫХ СДЕЛОК¹

ЕВГЕНИЙ ЛЕОНИДОВИЧ ЛОГИНОВ,

заместитель директора по научной работе Института проблем рынка РАН,

доктор экономических наук, профессор РАН,

дважды лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники

E-mail: evgenloginov@gmail.com;

СВЕТЛАНА ИВАНОВНА БОРТАЛЕВИЧ,

заведующая Центром исследования проблем развития энергетических рынков и энергетической инфраструктуры

Института проблем рынка РАН, доктор экономических наук, доцент

E-mail: energo-inst.safety@mail.ru;

АЛЕКСАНДР АНАТОЛЬЕВИЧ ШКУТА,

профессор департамента «Мировой экономики и мировых финансов» Финансового университета

при Правительстве Российской Федерации, доктор экономических наук

E-mail: saa5333@hotmail.com;

ДМИТРИЙ ДМИТРИЕВИЧ СОРОКИН,

младший научный сотрудник Института проблем рынка РАН

Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 16-02-00465а «Разработка механизма мониторинга, моделирования и планирования отраслевого развития в промышленности России и ЕАЭС на основе анализа кооперационной динамики агрегированных экономических субъектов»).



Аннотация. Рассматриваются проблемы мониторинга, анализа и выработки регулирующих мер в отношении флуктуаций критического характера в сфере ценовой и товарной динамики нефтегазовых рынков. Мониторинг, анализ и моделирование этих процессов является основой разработки системных мер удержания рынков в границах показателей, обеспечивающих устойчивость нефтегазозависимых видов бизнеса, основанных на разработке конкретных мер по информационному обеспечению межведомственного взаимодействия реализации управленческих действий в отношении незаконных действий торговых агентов, действующих как части трансграничной суперсистемы со сложноидентифицируемыми элементами в рыночном пространстве квази-автономных сделок с отсутствием или запаздыванием информации о незаконном характере их действий.

Обосновываются направления повышения эффективности государственных механизмов обеспечения энергетических аспектов экономической безопасности — в условиях имеющихся больших массивов сложнструктурируемой информации о ценовой и товарной динамике нефтегазовых рынков — за счет выявления явных и латентных незаконных действий торговых агентов с определением субъектно-количественных характеристик оперируемых [незаконным образом] товарных и финансовых ресурсов с использованием классического экономико-математического анализа и нейросетевого моделирования.

Ключевые слова: топливно-энергетический комплекс, безопасность, мониторинг, информационная система, управление, анализ.

Abstract. The article deals with the problems of monitoring, analysis and development of regulatory measures for critical fluctuations in the price and commodity dynamics of oil and gas markets. Monitoring, analysis and modeling of these processes is the basis for developing systematic measures to keep markets within the limits of indicators that ensure the sustainability of oil and gas dependent businesses based on the development of specific measures to inform interdepartmental interaction of management actions against illegal actions of trade agents acting as part of a cross-border supersystem slozhnoidentifitsiruemyi elements in the market space of quasi-autonomous transactions otsutst iem or delay information about the illegal nature of their actions.

The directions of increasing the effectiveness of state mechanisms for ensuring the energy aspects of economic security are substantiated — in the context of existing large arrays of complex structured information on the price and commodity dynamics of oil and gas markets — by identifying the explicit and latent illegal actions of trade agents with the definition of subject-quantitative characteristics of the [commodity] financial resources with the use of classical economic-mathematical analysis and neuro osetevogo modeling.

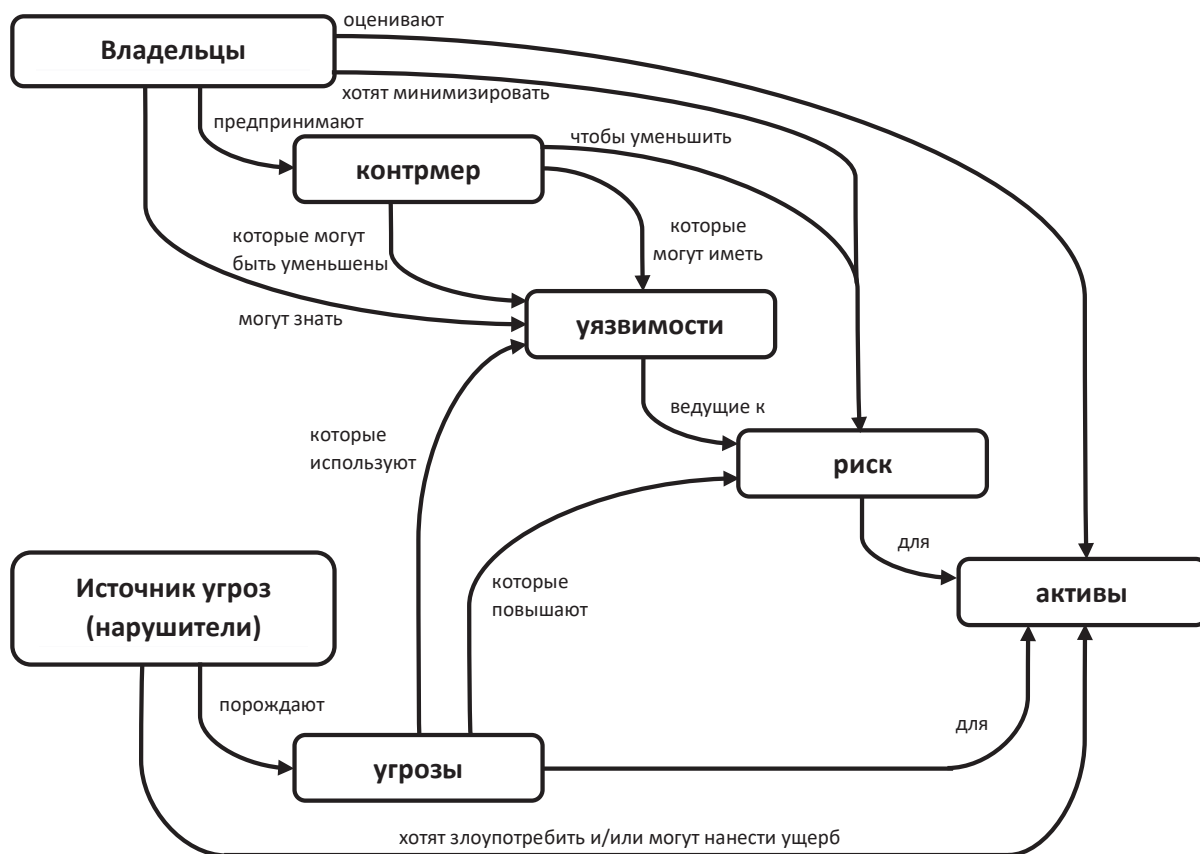
Keywords: fuel and energy complex, security, monitoring, information system, management, analysis.

Предупреждение и ликвидация незаконных действий торговых агентов, помимо финансовой составляющей, требует очень серьезной организационной работы. Необходимо развитие группы базовых технологий и систем, позволяющих осуществлять мониторинг, накапливать информацию, анализировать, моделировать, прогнозировать, идентифицировать угрозы, осуществлять поддержку выработки управленческих решений, планирование мер противодействия, их реализацию, сопровождение, установление обратной связи и принятие мер по совершенствованию процессов и процедур. Требуется также развитие самих систем выявления незаконных операций и их операционных посредников (торговых агентов) и конечных бенефициаров ресурсных и финансовых цепочек

как высокодинамичной совокупности нелинейных операционных процессов о которых трудно или невозможно собрать информацию упреждающим образом.

В последние годы в нашей стране и за рубежом активно развиваются научно-практические разработки в области использования вычислительных сервисов и информационных технологий интеллектуального характера для обеспечения энергетических аспектов экономической безопасности с опорой на информационные системы как управленческих госведомств, так и госведомств-участников системы ПОД/ФТ² [1; 2; 3].

² ПОД/ФТ — противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма



Несмотря на активно ведущиеся разработки в этой сфере, наблюдается определенное отставание идей по проблеме ценовой и товарной динамики нефтегазовых рынков в отношении качественно новых объектов организационной среды, свойственных рыночной экономике (например, большое количество сложных технологических объектов, не объединенных в интегрированные системы управления с участием госведомств и пр.) [4]. Появляется специфический вид инициированной потери управляемости операционных посредников (торговых агентов) и конечных бенефициаров ресурсных и финансовых цепочек вследствие увеличения количества интеллектуальных устройств с высокой степенью автономности поведения (smart grids и пр.), как классических моноагентных объектов, пока не нашедший достаточно полного отражения как в научных исследованиях, так и в практических разработках соответствующих госорганов и служб [5].

Традиционные модели выявления незаконных операций и их операционных посредников (торговых агентов) и конечных бенефициаров здесь часто не могут быть взяты за основу, поскольку средства и способы деструктивного воздействия на объекты

ТЭЖ могут оказаться принципиально новыми [6]. Может способствовать выхода показателей связанных или несвязанных операций на нефтегазовых рынках за пределы управляемого контура, когда имеющиеся у госведомств инструменты регулирования утратят эффективность, например, быстрый рост числа объектов с большим числом автоматизированных сервисов, не имеющих общего регулирующего центра [7]. При этом, ряд взаимосвязанных с ними операционных посредников (торговых агентов) и конечных бенефициаров ресурсных и финансовых цепочек могут находиться за пределами сферы их возможного регулирования (за рубежом и пр.) и информация об их деятельности может просто не быть [8]. Для выявления явных и латентных незаконных действий торговых агентов этих процессов требуется применение классического экономико-математического анализа и нейросетевого моделирования для преодоления имеющихся больших массивов сложноструктурируемой информации об известных и потенциально возможных незаконных действиях торговых агентов, действующих как части трансграничной суперсистемы со сложноидентифицируемыми элементами [9].



Исходя из вышеизложенного, требуется совершенствование направлений и методов функционирования российского государственного механизма обеспечения энергетических аспектов экономической безопасности с применением многоагентных управленческих технологий для повышения эффективности работы различных госорганов как, своего рода, агентов со значительным числом в отношении торговых агентов с нелинейными операционными траекториями деятельности и локализованными интересами в рыночном пространстве квази-автономных сделок с отсутствием или запаздыванием информации о незаконном характере их действий, имеющих отношение к противодействию выхода динамики операций на нефтегазовых рынках за пределы управляемого контура, когда имеющиеся у госведомств инструменты регулирования утратят эффективность.

Важнейшим элементом такого механизма является информационное обеспечение межведомственного взаимодействия реализации управленческих действий на основе использования вычислительных сервисов и информационных технологий интеллектуального характера [10]. Эти технологии должны обеспечивать возможность практической реализации комплексного и системного подхода к решению задачи противодействия трудно прогнозируемым явлениям в условиях имеющихся больших массивов сложнструктурируемой информации об известных и потенциально возможных незаконных действиях торговых агентов, действующих как части трансграничной суперсистемы со сложноидентифицируемыми элементами [11].

В этих условиях необходимо разработать подходы к мониторингу и моделированию процессов противодействия нелинейным процессам проявления незаконных действий торговых агентов на основе классического экономико-математического анализа и нейросетевого моделирования с учетом невозможности обеспечить высокую наблюдаемость процессов функционирования большого количества территориально разнесенных операционных посредников (торговых агентов) и конечных бенефициаров ресурсных и финансовых цепочек без существенных изменений в информационных системах управления [12].

Требуется улучшение организационного взаимодействия путем интеграции в единый комплекс оргструктур и информационных систем различных государственных ведомств как разноцелевых агентов [13]. Наиболее эффективно это можно реализовать на принципах интеграции информационных и вычислительных мощностей [14]. Такая система может быть архитектурно формализована как распределенная информационная система государственных органов в сфере удержания рынков в границах показателей, обеспечивающих устойчивость нефтегазовых видов бизнеса [15].

В качестве системы мер, направленных на повышение эффективности управленческих механизмов ценовой и товарной динамики нефтегазовых рынков России необходимо:

1. Проведение анализа процессов и закономерностей в отношении динамической совокупности взаимодействия различных категорий объектов (госорганов) выделяемых по признаку прямого или опосредованного участия в выявлении незаконных операций и их операционных посредников (торговых агентов) и конечных бенефициаров ресурсных и финансовых цепочек в ТЭК России, включая сбор сведений о формах и тенденциях процессов функционирования распределенных информационных систем, используемых для мониторинга широкого спектра событий, которые могут иметь отношение к выхода показателей связанных или несвязанных операций на нефтегазовых рынках за пределы управляемого контура, когда имеющиеся у госведомств инструменты регулирования утратят эффективность.

2. Анализ особенностей функционирования российской системы удержания рынков в границах показателей, обеспечивающих устойчивость нефтегазовых видов бизнеса в целом и ее отдельных организационных механизмов для разработки предложений по ее системному, комплексному развитию для улучшения взаимодействия как управленческих госведомств, так и госведомств-участников системы ПОД/ФТ, определение путей формирования сетцентрической информационной системы управления (пакета методов сетцентрического автоматизированного мониторинга операций на нефтегазовых рынках (в электронных торговых системах) с выявлением латентных операционных



связей и неявных стратегий торговых агентов для государственных органов в сфере выявления незаконных операций и их операционных посредников (торговых агентов) и конечных бенефициаров), интегрирующую сегменты информационно-телекоммуникационной инфраструктуры органов как управленческих госведомств, так и госведомств-участников системы ПОД/ФТ.

3. Разработка управленческой модели доступности для контроля и регулирующего воздействия российских госведомств [на основе сбора и анализа больших объемов не связанной информации в различных базах данных и электронных торговых системах нефтегазовых рынков] для координации на межведомственном уровне по информационно-технологическим цепочкам процессов сбора, обработки, хранения и обмена информацией в рамках органов как управленческих госведомств, так и госведомств-участников системы ПОД/ФТ.

4. Разработка математического обеспечения для реализации нового подхода к оценке исходных факторов и поддержки принятия управленческих решений в сфере мониторинга, анализа и выработки регулирующих мер любых форм угроз и рисков критической волатильности в сфере ценовой и товарной динамики нефтегазовых рынков на основе использования для этих целей многоагентных управленческих технологий и методов нечеткой логики.

5. Анализ проблем преодоления имеющихся ограничений для развития мониторинга, анализа и выработки регулирующих мер в отношении любых форм угроз и рисков флуктуаций критического характера в сфере ценовой и товарной динамики нефтегазовых рынков, включая компьютерное моделирование на базе агентной методики имитации информационных взаимодействий для выявления широкого спектра событий, которые могут иметь отношение к выходу динамики операций на нефтегазовых рынках за пределы управляемого контура, когда имеющиеся у госведомств инструменты регулирования утратят эффективность как высокодинамичной совокупности нелинейных операционных процессов о которых трудно или невозможно собрать информацию упреждающим образом с использованием классического экономико-математического анализа и нейросетевого моделирования связей.

6. Развитие методики практического конструирования информационно-технического комплекса мониторинга, анализа и выработки регулирующих мер в отношении любых форм угроз и рисков лавинообразного нарастания явлений самоорганизованной критичности в сфере ценовой и товарной динамики нефтегазовых рынков и методов идентификации хронотипа, участников, ролевой структуры и ресурсной базы операционных посредников (торговых агентов) и конечных бенефициаров ресурсных и финансовых цепочек для удержания рынков в границах показателей, обеспечивающих устойчивость нефтегазовозависимых видов бизнеса, что может основываться как на анализе отдельного события, так и на агрегации и сопоставлении разнородных событий и сетевых потоков таких операций.

7. Определение мер повышения эффективности организационных механизмов выявления незаконных операций и их операционных посредников (торговых агентов) и конечных бенефициаров ресурсных и финансовых цепочек посредством реконфигурации объемов, структуры и условий действий как управленческих госведомств, так и госведомств-участников системы ПОД/ФТ с определением субъектно-количественных характеристик оперируемых [незаконным образом] товарных и финансовых ресурсов с формированием динамически адаптируемого под различные госорганы набора инструментов поддержки процесса реализации контрольно-мониторинговых, информационно-аналитических и организационно-управленческих задач удержания рынков в границах показателей, обеспечивающих устойчивость нефтегазовозависимых видов бизнеса в рамках пакета методов сетцентрического автоматизированного мониторинга операций на нефтегазовых рынках (в электронных торговых системах) с выявлением латентных операционных связей и неявных стратегий торговых агентов для государственных органов в сфере выявления незаконных операций и их операционных посредников (торговых агентов) и конечных бенефициаров.

Основой эффективного организационного взаимодействия в этом механизме является интеграция в единый комплекс оргструктур и информационных систем различных государственных ведомств как разноцелевых агентов для межведомственного сотрудничества как многоагентной системы, на более



четких условиях, чем это складывается в рамках их текущей деятельности, с целью возможности оперативной блокировки резкой активизации незаконных действий торговых агентов.

Для этого необходимо уточнить возможности интеграции информационно-вычислительных платформ на межрегиональном, общероссийском и евразийско-союзном уровнях для расширения возможностей выявления широкого спектра событий, которые могут иметь отношение к выхода показателей связанных или несвязанных операций на нефтегазовых рынках за пределы управляемого контура, когда имеющиеся у госведомств инструменты регулирования утратят эффективность как высокодинамичной совокупности нелинейных операционных процессов о которых трудно или невозможно собрать информацию упреждающим образом с использованием классического экономико-математического анализа и нейросетевого моделирования связей различных операционных посредников (торговых агентов), находящихся в поле доступности для контроля и регулирующего воздействия российских госведомств в ТЭК России, а также по возможности на территории других государств-членов ЕАЭС. Требуется проанализировать сложившиеся условия для перехода к созданию пакета методов сетецентрического автоматизированного мониторинга операций на нефтегазовых рынках (в электронных торговых системах) с выявлением латентных операционных связей и неявных стратегий торговых агентов для удержания рынков в границах показателей, обеспечивающих устойчивость нефтегазозависимых видов бизнеса на принципах интеграции информационных и вычислительных мощностей, имеющихся у различных госорганов как объектов управления со значительным числом в отношении торговых агентов с нелинейными операционными траекториями деятельности и локализованными интересами в рыночном пространстве квази-автономных сделок с отсутствием или запаздыванием информации о незаконном характере их действий.

Важным этапом реализации вышеперечисленных действий является формирование механизма планирования, оптимизированного для повышения устойчивости и адекватности модели управления в отношении организации межведомственных действий как управленческих госведомств, так и гос-

ведомств-участников системы ПОД/ФТ с определением субъектно-количественных характеристик оперируемых [незаконным образом] товарных и финансовых ресурсов по ключевым направлениям функциональной деятельности конкретного госведомства с выделением ключевых операционных узлов незаконных действий торговых агентов.

В рамках ЕАЭС необходимо:

- наметить пути развития межведомственного сотрудничества как многоагентной системы с опорой на систему агрегированных информационных центров госведомств в рамках пакета методов сетецентрического автоматизированного мониторинга операций на нефтегазовых рынках (в электронных торговых системах) с выявлением латентных операционных связей и неявных стратегий торговых агентов для выявления незаконных операций и их операционных посредников (торговых агентов) и конечных бенефициаров ресурсных и финансовых цепочек;
- выделить направления внедрения новых информационных, телекоммуникационных и вычислительных сервисов для расширения анализируемого поля событий, которые могут иметь отношение к выхода динамики операций на нефтегазовых рынках за пределы управляемого контура, когда имеющиеся у госведомств инструменты регулирования утратят эффективность с нелинейными операционными траекториями деятельности и локализованными интересами с использованием классического экономико-математического анализа и нейросетевого моделирования связей;
- определить аспекты решения задачи реконфигурации объемов, структуры и условий действий как управленческих госведомств, так и госведомств-участников системы ПОД/ФТ с определением субъектно-количественных характеристик оперируемых [незаконным образом] товарных и финансовых ресурсов в зависимости от политической конъюнктуры в государствах-членах ЕАЭС и функциональных задач как управленческих госведомств, так и госведомств-участников системы ПОД/ФТ в рамках типовых кооперационных схем.

В рамках российских органов госуправления и специальных ведомств необходимо:



- сформировать направления развития информационно-аналитических механизмов с использованием интеллектуальных технологий анализа и обработки данных в рамках пакета методов сетецентрического автоматизированного мониторинга операций на нефтегазовых рынках (в электронных торговых системах) с выявлением латентных операционных связей и неявных стратегий торговых агентов для удержания рынков в границах показателей, обеспечивающих устойчивость нефтегазовых видов бизнеса при различных сценариях динамики незаконных действий торговых агентов в отношении их наиболее опасных форм;
- определить направления расширения контроля совокупных массивов данных в доступных для анализа базах данных и электронных торговых системах нефтегазовых рынков в условиях внешних информационных недружественных к российским властям компаний из-за рубежа и политических и экономических санкций;
- выделить в рамках ЕАЭС основные блоки взаимозависимости органов государственного управления и специальных ведомств друг от друга, в т.ч. для стратегического конфигурирования перспективной системы организации межведомственных действий как управленческих госведомств, так и госведомств-участников системы ПОД/ФТ с кооперированной структурой управленческих и специальных мер для обеспечения энергетических аспектов экономической безопасности;
- обосновать направления конструирования набора инструментов поддержки процесса реализации контрольно-мониторинговых, информационно-аналитических и организационно-управленческих задач выявления незаконных операций и их операционных посредников (торговых агентов) и конечных бенефициаров с их приближением к системе мировых стандартов доступности для контроля и регулирующего воздействия российских госведомств, включая деятельность органов государственного управления и специальных ведомств в рамках моделей реализации эффективного режима противодействия обеспечения энергетических аспектов экономической безопасности в отношении ТЭК России и в перспективе с распространением на госу-

дарства-члены Евразийского экономического союза.

Фактически требуется формирование информационно-телекоммуникационной среды нового поколения с внедрением межведомственной конвергентной информационно-вычислительной платформы с базовым центром управления такой межрегиональной и международной информационной сетью в г. Москва для реализации выхода на международный мониторинг и координацию любых форм угроз и рисков критической волатильности в сфере ценовой и товарной динамики нефтегазовых рынков с расширением общего информационного поля данных, доступных для анализа в конкретной территориальной зоне ЕАЭС.

Таким образом, при реализации вышеперечисленных мероприятий должна быть разработана целостная концепция внедрения качественно новых механизмов мониторинга, анализа и выработки регулирующих мер в отношении любых форм угроз и рисков лавинообразного нарастания явлений самоорганизованной критичности в сфере ценовой и товарной динамики нефтегазовых рынков России, а также по возможности на территории других государств-членов ЕАЭС как комбинаторно-расширяемого пространства. Предлагается оптимизация кооперационного взаимодействия госведомств в рамках пакета методов сетецентрического автоматизированного мониторинга операций на нефтегазовых рынках (в электронных торговых системах) с выявлением латентных операционных связей и неявных стратегий торговых агентов для удержания рынков в границах показателей, обеспечивающих устойчивость нефтегазовых видов бизнеса, позволяющей сформировать механизмы и интегрировать функции управления, контроля и распределения информации в единой системе действий как управленческих госведомств, так и госведомств-участников системы ПОД/ФТ и формы их взаимодействия с другими национальными государственными и негосударственными институтами.

Литература

1. *Абрамов В.Л., Агеев А.И., Кузык Б.Н. и др. Нефть Евразии: формирование общего рынка ЕАЭС / Монография. М.: Институт экономических стратегий, 2016. 404 с.*



2. *Баитов А.В.* Сетевое управление энерго-инфраструктурными узлами с ключевым положением атомных электростанций в глобальной энергетике // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2013. № 30. С. 2—10.
3. *Бойко П.А., Чиналиев В.У., Шкута А.А.* Управление реализацией инфраструктурных проектов: координация выполнения заказов и поставок при осуществлении государственных и муниципальных закупок. М.: Финуниверситет, 2017. 76 с.
4. *Борталевич С.И., Солдатов А.И., Солдатов А.А.* Формирование и управление в ЕАЭС интегрированной системой топливно-энергетической инфраструктуры // 25 лет СНГ: основные итоги, проблемы, перспективы развития / Материалы международной научно-практической конференции. Под редакцией чл.-корр. РАН В.А. Цветкова. М.: ИПТ РАН, 2016. С. 110—111.
5. *Борталевич В.Ю.* Корпоративное управление в условиях выхода из кризиса // Евразийская экономическая интеграция как фактор повышения стабильного и поступательного развития национальных хозяйственных систем / Материалы международной научно-практической конференции. Москва, 29—30 сентября 2016 г. / Под ред. чл.-корр. РАН В.А. Цветкова. М.: ЦЭМИ РАН / ИПР РАН, 2016. С. 35—36.
6. *Зоидов З.К.* Пути формирования интегрированной рыночной инфраструктуры и регулирования производства и товарооборота в рамках ЕАЭС. М.: ИПР РАН, 2015. 141 с.
7. *Колобанов М.В., Эриашвили Н.Д.* Влияние ключевых детерминант на совершение преступлений, связанных с причинением имущественного ущерба путем обмана и злоупотребления доверием // Вестник экономической безопасности. 2016. № 3. С. 217—224.
8. Коммерческое право. Учебник для студентов вузов / под. ред. проф. М.М. Рассолова, проф. П.В. Алексия. 2-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2005. 383 с.
9. *Логинов Е.Л.* Информационная платформа, объединяющая телематические, вычислительные и информационные сервисы в ЕЭС России // Научно-техническая информация. Серия 2: Информационные процессы и системы. 2013. № 6. С. 19—23.
10. *Макаров В.Л., Бахтизин А.Р., Сушко Е.Д., Васенин В.А., Борисов В.А., Роганов В.А.* Агент-ориентированные модели: мировой опыт и технические возможности реализации на суперкомпьютерах // Вестник Российской академии наук. 2016. Т. 86. № 3. С. 252.
11. *Макаров В.Л., Бахтизин А.Р., Сушко Е.Д.* Компьютерное моделирование взаимодействия между муниципалитетами, регионами, органами государственного управления // Проблемы управления. 2013. № 6. С. 31—40.
12. Проблемы повышения энергетической безопасности. Улан-Удэ: Изд-во БГУ, 2012. 168 с.
13. *Райков А.Н.* Информационные технологии на Севере и в Арктике России // Межотраслевая информационная служба. 2015. № 3 (172). С. 23—28.
14. *Райков А.Н., Устинов А.В., Чикина А.Г.* Ускорение достижения согласия при командном принятии решений в сетевой среде // Оборонный комплекс — научно-техническому прогрессу России. 2015. № 3 (127). С. 3—9.
15. *Сараджева О.В., Эриашвили Н.Д., Карасева М.В.* Основные направления борьбы с коррупцией в России // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 12. С. 258—268.
16. *Таненбаум Э., Ван Стеенен М.* Распределенные системы. Принципы и парадигмы. СПб.: Питер, 2003. 877 с.
17. Формирование инвестиционной политики компаний топливно-энергетического комплекса. Улан-Удэ: Изд-во Бурят. гос. ун-та, 2008. 215 с.
18. *Цветков В.А.* Кризис прошел — проблемы остались // Экономика и математические методы. 2011. Т. 47. № 1. С. 93—101.
19. *Цветков В.А.* Меры по поддержке населения и реального сектора экономики России в условиях кризиса // Вестник Финансового университета. 2015. № 3 (87). С. 73—78.
20. *Цветков В.А.* Причины, развитие и последствия экономического кризиса для России // Международная экономика. 2010. № 3. С. 5—12.
21. *Эриашвили Н.Д.* Присвоение и растрата чужого имущества в системе хищений чужого имущества в уголовном законодательстве Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. 2015. № 4. С. 62—72.



УДК 33

ББК 65

РОЛЬ И МЕСТО ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОГО МЕХАНИЗМА В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА

РОСТИСЛАВ СЕРГЕЕВИЧ МАЦКЕВИЧ,

начальник центра организационного обеспечения научной деятельности ВНИИ МВД России,
заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации, кандидат экономических наук, доцент

E-mail: rost.m@mail.ru

Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством; экономическая безопасность

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Определены роль и место правоохранительного механизма в системе обеспечения экономической безопасности государства, уточнено понятие правоохранительной деятельности. Разработана модель правоохранительного механизма обеспечения экономической безопасности государства, раскрыты его структура и содержание¹.

Ключевые слова: экономика, система экономической безопасности, правоохранительная деятельность, механизм обеспечения экономической безопасности государства.

Abstract. The article determines the role and the place of the law enforcement mechanism in the system of maintaining national economic security and specifies the definition of law enforcement activity. A model of law enforcement mechanism in the system of maintaining national economic security is offered and its structure and contents are defined.

Keywords: economics, economic security system, law enforcement activity, mechanism of maintaining national economic security.

В самом общем представлении, исходя из положений Конституции Российской Федерации [1] (далее — Конституция), Федерального закона «О безопасности» [2], Федерального закона «О полиции» [3], «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» [4], правоохранительная деятельность может рассматриваться как экономическая категория, отражающая совокупность общественных отношений в области:

- оказания услуг специфического назначения по созданию безопасных условий реализации конституционных прав и свобод всех жителей страны — защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан России, иностранных граждан, лиц без гражданства от преступных посягательств, противодействия преступности;
- охраны общественного порядка, охраны собственности;

- обеспечения общественной безопасности;
- оказания, в пределах своих полномочий, услуг по содействию федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления, иным муниципальным органам, общественным объединениям, а также организациям независимо от форм собственности, должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав.

В этом контексте **правоохранительная деятельность** определена как:

- с одной стороны, процесс осуществления совокупности опосредованных правом специфических услуг населению страны по защите его законных прав и интересов в сфере экономики, противодействию противоправным экономи-

¹ Статья подготовлена при информационной поддержке СПС Консультант Плюс.



ческим отношениям в области производства, распределения и перераспределения материальных благ;

- с другой стороны, совокупность специфических отношений по поводу выявления, пресечения и предупреждения противоправных, в том числе преступных деяний в отношении личности, в сфере экономики, в отношении общественной безопасности и общественного порядка, государственной власти, военной службы, против мира и безопасности человечества, а также по поводу восстановления нарушенных прав или наказания правонарушителя и воздействия на обеспечивающих совершение противоправных деяний инфраструктуру, технические средства и вооружение.

Важнейшей областью реализации указанных отношений является экономическая безопасность страны. При этом **вся совокупность общественных отношений правоохранительной направленности в экономике образует правоохранительный механизм в системе обеспечения экономической безопасности страны.**

В настоящей статье понятию «механизм» придается достаточно общее значение, охватывающее все случаи — от взаимосвязанной совокупности элементов системы обеспечения экономической безопасности страны, внутреннего устройства, совокупности состояний и процессов, из которых складывается процесс обеспечения экономической безопасности страны, до сложных социальных структур, функционирующих в соответствии с установленными правилами.

В основе функционирования механизма обеспечения экономической безопасности государства в части выявления криминальных вызовов и угроз; определения индикаторов и пороговых значений опасностей национальной экономики, имеющих криминальную природу; оценки состояния экономической безопасности страны и ее хозяйствующих субъектов различных уровней на основе сопоставления фактического и прогнозного состояний опасностей криминальной природы с их пороговыми значениями; формирования и реализации организационно-управленческих мероприятий по нейтрализации криминальных угроз экономической безопасности страны и ее хозяйствующих субъектов

различных уровней или минимизации и ликвидации последствий от их проявления **лежит деятельность правоохранительных органов**, которая связана с оказанием услуг населению страны по защите его законных прав и интересов в сфере экономики, противодействию противоправным экономическим отношениям в области производства, распределения и перераспределения материальных благ, иными словами, лежит правоохранительный механизм как совокупность соответствующих процессов правоохранительной деятельности в сфере экономики.

Структурная блок-схема механизма обеспечения экономической безопасности страны (Блок А) и его правоохранительной составляющей (правоохранительного механизма обеспечения экономической безопасности (Блок Б)) приведены на рис. 1, рис. 2 [5].

Основными участниками правоохранительной деятельности в сфере экономики являются соответствующие институты правоохранительных органов, обеспечивающие ее осуществление.

Актуальной задачей развития правоохранительной деятельности в сфере экономики, связанной с оказанием специфических услуг населению страны по защите его законных прав и интересов экономического содержания, противодействию противоправным экономическим отношениям в области производства, распределения и перераспределения материальных благ, является интеллектуализация всех направлений оперативно-служебной деятельности ОВД, причем, в тесной взаимосвязи с исследованием общих проблем обеспечения экономической безопасности страны и проблем развития самих правоохранительных органов как фактора интенсивного развития и инструмента повышения эффективности (рентабельности) правоохранительной деятельности посредством разработки и внедрения новых технологий.

В рамках рассматриваемой в настоящей статье проблемы важной является классификация вызовов и угроз экономической безопасности страны по природе источника и материальной основе их возникновения. При этом в качестве классификационного основания выделяется отношение к праву, которое предполагает деление угроз экономической природы на криминальные, источником которых является противоправные (преступные) экономические отношения в области производства, распределения и перераспределения



материальных благ, и некриминальные, источником которых являются все непротивоправные (некриминальные) экономические отношения.

Основными **системообразующими элементами правоохранительной деятельности как фактора и составляющей механизма обеспечения экономической безопасности страны**, являются:

- собственно процесс осуществления правоохранительной деятельности в сфере экономики как

сфера оказания специфических услуг населению страны по защите его законных прав и интересов в сфере экономики, по противодействию противоправным экономическим отношениям в области производства, распределения и перераспределения материальных благ, и ее результаты;

- опосредованные правом общественные отношения, лежащие в основе осуществления правоохранительной деятельности в сфере экономики;

БЛОК А

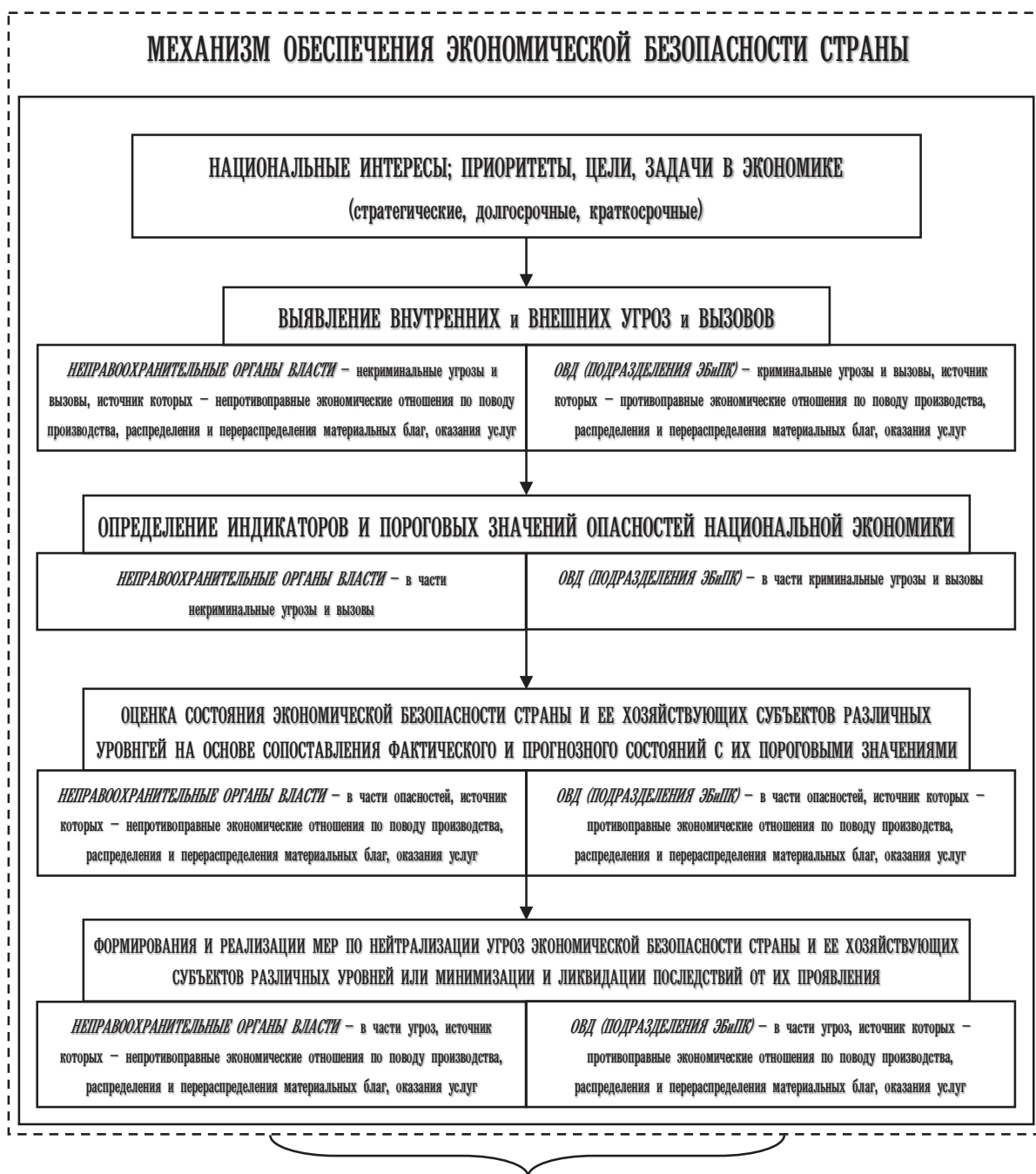


Рис. 1. Структурная блок-схема (модель) правоохранительного механизма обеспечения экономической безопасности и его места в общем механизме обеспечения экономической безопасности страны



БЛОК Б

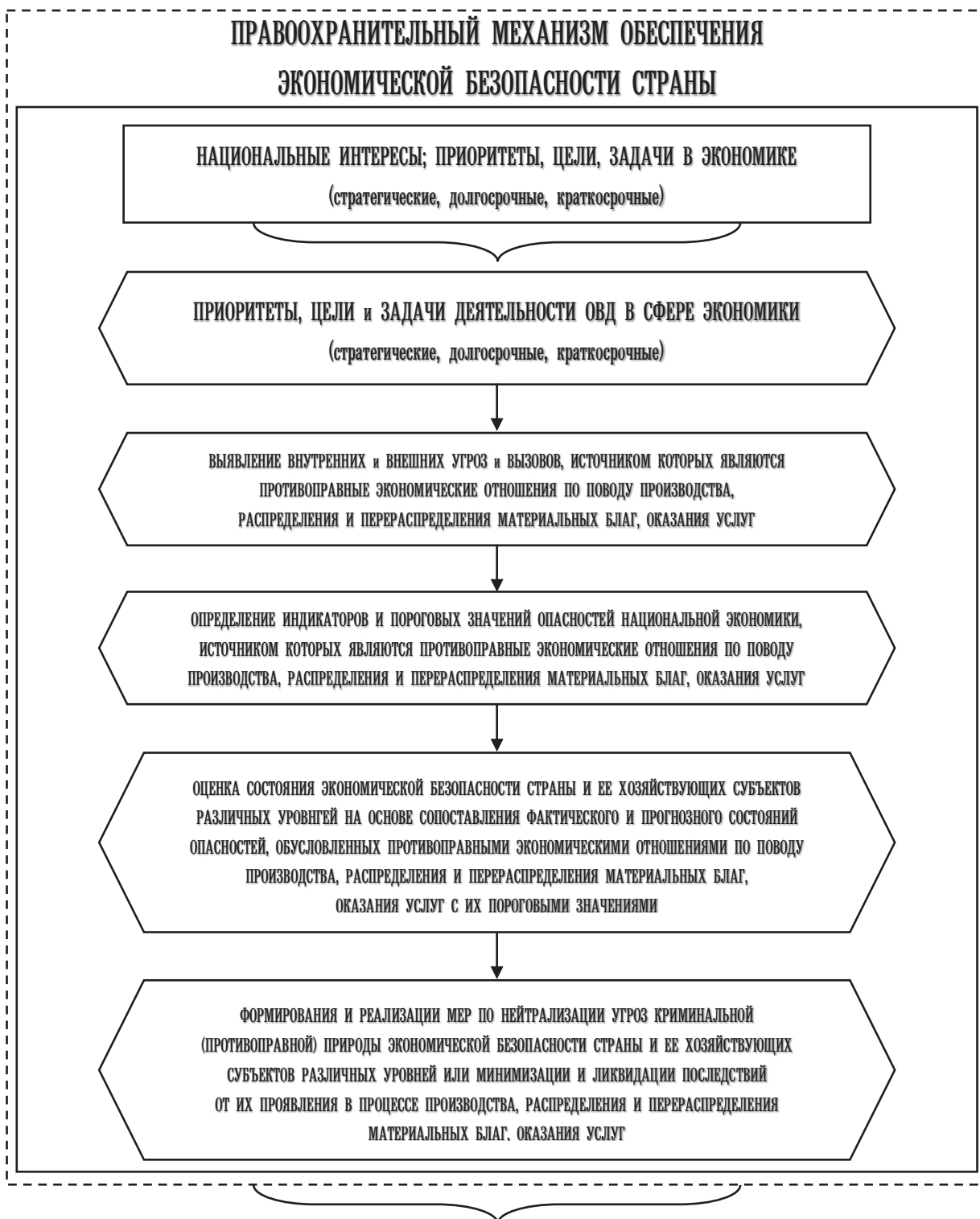


Рис. 2. Структурная блок-схема (модель) правоохранительного механизма обеспечения экономической безопасности и его места в общем механизме обеспечения экономической безопасности страны

- ресурсы (силы и средства) осуществления правоохранительной деятельности в сфере экономики, как материальная основа механизма обеспечения экономической безопасности в части противодействия криминальным угрозам экономической направленности. В таблице 1 приведены основные системообразующие элементы правоохранительной деятельности как объекта интеллектуализации и составляю-



Таблица 1

Основные элементы правоохранительной деятельности как объекта интеллектуализации и составляющей механизма обеспечения экономической безопасности страны

Системообразующие элементы правоохранительной деятельности
Собственно процесс осуществления правоохранительной деятельности в сфере экономики
Результаты осуществления правоохранительной деятельности в сфере экономики
Опосредованные правом общественные отношения, лежащие в основе осуществления правоохранительной деятельности в сфере экономики
Силы и средства осуществления правоохранительной деятельности в сфере экономики, как материальная основа механизма обеспечения экономической безопасности в части противодействия криминальным угрозам экономической направленности

щей механизма обеспечения экономической безопасности страны.

В контексте **системообразующих элементов правоохранительной деятельности как объекта интеллектуализации и составляющей механизма обеспечения экономической безопасности страны преступную деятельность в сфере экономики также можно рассматривать как экономическую категорию, отражающую:**

- с одной стороны, процесс осуществления противоправной экономической деятельности в области производства, распределения и перераспределения материальных благ и оказания услуг, а также незаконный переход права собственности от одного субъекта к другому;
- с другой стороны, совокупность противоправных экономических отношений по поводу виновной подготовки и виновного осуществления общественно опасных деяний в сфере экономики, запрещенных УК РФ под угрозой наказания. Такие отношения в уголовном праве называются преступлениями (ст. 14 «Понятие преступления» УК РФ [6]).

Материальной основой противоправной деятельности в сфере экономики является **преступность**, основными ресурсами которой являются силы и средства:

- силы преступной деятельности — преступники или лица, участвующие в осуществлении противоправных экономических отношений, связанных с подготовкой и совершением уголовно наказуемых деяний;
- средства преступной деятельности — инфраструктура, технические средства и вооружение, используемые преступниками.

В табл. 2. приведены основные системообразующие элементы преступной деятельности, осягающей на реализацию конституционных прав и свобод граждан страны, жизнь, здоровье, права и свободы граждан России, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействию деятельности органам государственной власти, нарушению общественного порядка, собственности и создающей угрозы экономической безопасности.

Следует отметить, что в функциональном контуре правоохранительной деятельности преступность не является пассивным элементом, то есть элементом одностороннего воздействия правоохранительных органов на силы и средства преступности и преступную деятельность.

Преступность является активным элементом по отношению к правоохранительным органам, то есть имеет место и обратное воздействие (противоправное противодействие) преступности на силы, средства правоохранительных органов и их правоохранительную деятельность. В этом смысле можно говорить, что правоохранительные органы и преступность находятся в состоянии противоборства, которое предполагает комплексное деструктивное воздействие на все стороны жизнедеятельности (силы, средства, ресурсы, инфраструктуру, информацию и информационные системы, общественное мнение, социальное, политическое и иное положение в обществе и т.д.) противоборствующей стороны с одновременной защитой собственной сферы жизнедеятельности и целевого функционирования от подобного воздействия. Конечной целью такого противоборства является завоевание и удержание превосходства над противоборствующей стороной. Проблема противоборства с целью обеспечения превосходства над правоохранительными



Системообразующие элементы преступной деятельности, создающей угрозы экономической безопасности страны

Системообразующие элементы преступной деятельности
Собственно процесс осуществления преступной деятельности в сфере экономики
Результаты осуществления преступной деятельности в сфере экономики
Запрещенные правом под угрозой наказания общественные отношения, лежащие в основе осуществления преступной деятельности в сфере экономики
Силы и средства осуществления преступной деятельности, образующие ее материальную основу

органами не является характерной для преступности общеуголовной направленности. Эта проблема является актуальной и даже жизненно важной для организованной преступности в связке с коррупцией, для организованного терроризма и экстремизма, субъектов криминальной торговли наркотиками, оружием, людьми, частями человеческого тела и т.д., финансовую и экономическую основу которых составляет преступность экономической направленности.

Возникновение и развитие на мировой арене феномена организованной преступности и, прежде всего, организованной преступности экономической направленности обусловлено глобализацией экономических и иных общественных отношений, которые связаны в том числе и с развитием информатизации всех сторон жизнедеятельности общества, созданием глобальных информационно-телекоммуникационных систем, объединяющих весь мир в единое целое. Для России период интенсивного формирования и развития организованной преступности можно связывать с распадом СССР и, как следствие, ослаблением ранее действующих правоохранительных институтов в условиях зарождения новых; вхождением России в глобальные экономические отношения и членством во Всемирной торговой организации (ВТО); продолжающимся мировым финансовым кризисом, переживающим различные стадии своего развития и другими факторами глобализации.

В этом контексте проблема противоборства правоохранительных органов с современной организованной преступностью экономической направленности является сложнейшей, комплексной и особо актуальной, так как эта преступность тесно связана с чрезвычайно опасными социальными

феноменами современности, которые уже нельзя рассматривать отдельно в отрыве друг от друга, поскольку они взаимно интегрированы, переплетены, питают друг друга, используют единые механизмы и тактику действий, выходят за пределы национальных границ и носят транснациональный, трансгосударственный характер. Глобализация экономических отношений в мире, развитие глобальной международной компьютерной информационной телекоммуникационной системы Интернет сделали современную преступность экономической направленности трансграничной. Это обуславливает необходимость принятия комплекса мер на всех уровнях государственного управления: международном, национальном, региональном и местном.

Такие меры должны быть направлены на организацию противоборства, противодействие криминальным войнам, криминальному распространению и применению различного рода оружия, создание международной и национальной систем контроля за выполнением взятых на себя государствами обязательств и механизмов разрешения конфликтных ситуаций во всех сферах правоохранительной деятельности. Указанные обстоятельства ставят проблему противоборства правоохранительных органов с национальной и транснациональной преступностью — источниками криминальных угроз безопасности гражданского общества в условиях глобализации социально-экономических отношений — в один ряд с ключевыми проблемами обеспечения национальной безопасности.

Как уже отмечалось, в основе функционирования механизма обеспечения экономической безопасности страны в части выявления криминальных вызовов и угроз, определения индикаторов и пороговые значений опасностей национальной эко-

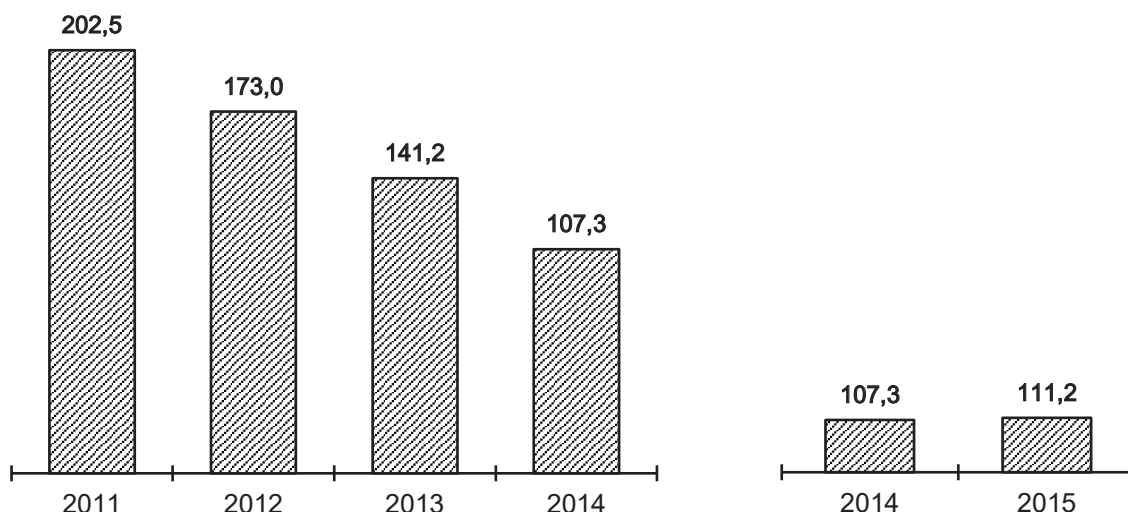


Рис. 3. Динамика преступности в экономике

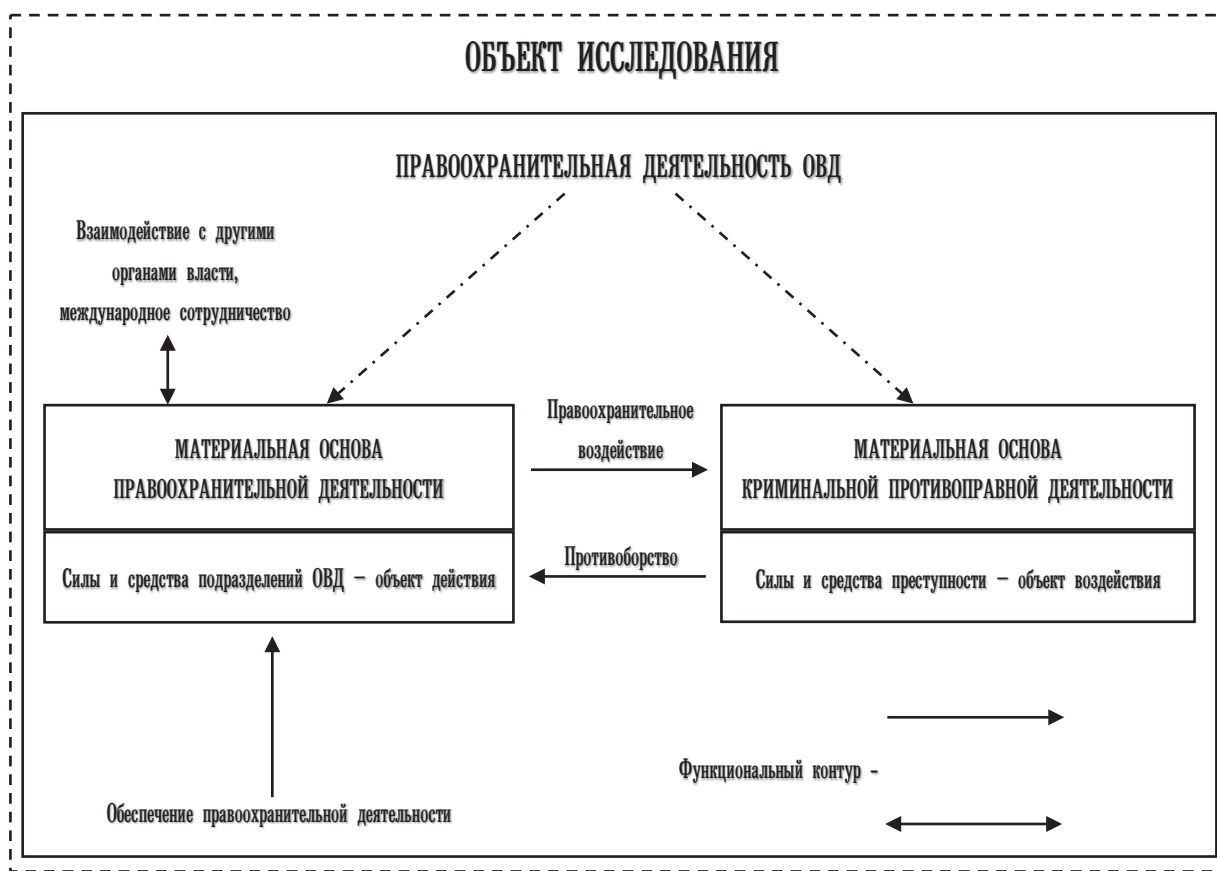


Рис. 4. Структурная блок-схема (модель) правоохранительного механизма обеспечения экономической безопасности и взаимосвязи его основных составляющих

номики, имеющих криминальную природу и оценки состояния экономической безопасности страны и ее хозяйствующих субъектов различных уровней на основе сопоставления фактического и прогнозного состояний опасностей криминальной природы с их пороговым значением лежит правоохранитель-

ная деятельность в сфере экономики, которая осуществляется и обеспечивается соответствующими правоохранительными институтами, среди которых одним из основных является МВД России. При этом по данным указанного министерства, в 2014 году материальный ущерб от преступлений экономической



направленности (по оконченным и приостановленным уголовным делам) составил 194,56 млрд руб., а возмещенный ущерб от деятельности преступности экономической направленности в рассматриваемом периоде едва достиг 69,8 млрд руб. [7]. Также следует отметить, что за последние годы число выявляемых преступлений экономической направленности неуклонно падает (рис. 3) [8].

Вклад (удельный вес) органов внутренних дел в общем объеме результатов указанной деятельности всех правоохранительных органов страны составляет около 90%.

Давая общую характеристику основным процессам жизнедеятельности страны, можно заключить, что криминальные процессы в сфере национальной экономики являются динамичными и крайне негативно сказываются на национальной безопасности России в целом. Угрожающее состояние развития теневой и криминальной деятельности в российской экономике и низкий уровень противодействия этим негативным явлениям обуславливает острую необходимость и актуальность выработки новых эффективных подходов к решению задач противодействия криминальным угрозам безопасности экономики страны с использованием сил и средств правоохранительных органов.

Вышеизложенные положения и исходные предпосылки определяют сущность и содержание, а также структуру общественных отношений по поводу создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан страны, защиты жизни, здоровья, прав и свобод всех людей, проживающих на территории Российской Федерации, от преступных посягательств, совокупность которых образует объект исследования — правоохранительный механизм обеспечения экономической безопасности, общая схема которого представлена на рис. 4.

На этой схеме отражены функциональные взаимосвязи элементов правоохранительной деятельности, основными участниками которой являются правоохранительные органы (в том числе органы внутренних дел) как объект правоохранительного действия, и преступность как объект правоохранительного воздействия, а также иные отношения по поводу правоохранительного взаимодействия с другими органами власти и участни-

ками международного сотрудничества и отношения по поводу обеспечения правоохранительной деятельности.

На основе изложенных результатов анализа, сформулированных положений и выводов можно заключить, что деятельность правоохранительных органов в сфере обеспечения экономической безопасности России в современных условиях, обусловленных, в том числе глобализацией общественных отношений как правовой, так и криминальной направленности, является важной составляющей обеспечения динамичного социально-экономического развития страны.

Литература

1. См.: Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. 2009. 21 янв. № 7.
2. См.: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Российская газета. 2010. 29 дек. № 295; Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 2; Парламентская газета. 2011. 20 янв. № 1 — 2.
3. См.: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
4. См.: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета. 2009. 19 мая. № 88.
5. *Мацкевич Р.С.* Правоохранительный механизм обеспечения экономической безопасности России (интеллектуализация, управление, эффективность) М.: Литео, 2016. 372 с.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 28 июля 2012 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; СПС КонсультантПлюс.
7. Официальный сайт МВД России. URL: <https://mvd.ru/folder/101762/item/2994866/>
8. Официальный сайт МВД России. URL: https://mvd.ru/upload/site1/document_file/sb_1512.pdf.



УДК 33
ББК 65

ОСОБЕННОСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

НОДАРИ ДАРЧОЕВИЧ ЭРИАШВИЛИ,

*доктор экономических наук, кандидат юридических наук, кандидат исторических наук, профессор,
лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники*

E-mail: professor60@mail.ru;

ИГОРЬ ВАСИЛЬЕВИЧ ГРОШЕВ,

*доктор экономических наук, доктор психологических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки Российской Федерации*

E-mail: aus_tgy@mail.ru;

МАРАТ ВИЛЬДАНОВИЧ САУДАХАНОВ,

кандидат юридических наук

Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством; экономическая безопасность

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В статье рассматриваются особенности региональной экономической безопасности. Анализируются основные индикаторы экономической безопасности. Приводится методика оценки региональной экономической безопасности.

Ключевые слова: безопасность, региональная безопасность, рынок, экономическая безопасность

Abstract. The article we explore peculiarities of the regional economic security. The authors analyze basic indicators of economic security and the methodology for assessing regional economic security.

Keywords: security, regional security, market, economic security

Характерной особенностью экономики Российской Федерации сегодня является неравномерное региональное экономическое развитие, которое объясняется следующими факторами:

- наличие/отсутствие, а также различный объем природных ресурсов на соответствующей территории;
- наличие/отсутствие необходимой инфраструктуры;
- природные и климатические условия местности;
- менталитет местного населения и др.

К примеру, некоторые регионы обладают огромными запасами углеводородов, однако имеющаяся инфраструктура не позволяет повысить уровень добычи, а, кроме того, осуществить транспортировку минерального сырья в искомым объемах. Надо сказать, что зачастую существующая в регионах ин-

фраструктура была создана в 30-х гг. XX столетия и с тех пор не обновлялась и не развивалась¹.

При этом, ошибочно, на наш взгляд, было бы оценивать уровень экономического развития региона, основываясь исключительно на информации в рамках указанных выше факторов. Дело в том, что серьезное влияние на развитие экономики отдельных территорий оказывают условия ведения бизнеса, а также экономическая политика, проводимая региональной администрацией и губернатором². Не редки случаи, когда профессиональные и взвешенные управленческие действия руководства позволяли превратить депрессивный регион в привлекательный для российских и международных инвестиций³.

В целях обеспечения и укрепления экономической безопасности Российской Федерации представляется эффективным принятие следующих мер:



- разграничение регионов в зависимости от негативного воздействия сложившихся в них ситуаций на экономическую безопасность России, а также определение кризисных регионов, ситуация в которых должна находиться под контролем Совета Безопасности Российской Федерации;
- разработка и принятие мер, направленных на ликвидацию последствий, вызванных кризисной ситуацией в конкретном регионе;
- неустанный контроль над выполнением принятых мер, а также оценка эффективности проводимых мероприятий.

Кроме того, по нашему мнению, существенный вклад в изучение экономической безопасности регионов внесет их типологизация, под которой следует понимать группирование различных региональных образований в зависимости от присущих им признаков. При этом такое группирование необходимо, на наш взгляд, осуществлять на основании сочетания двух и более признаков.

Экономическая задача типологизации регионов России состоит в необходимости разделения различных субъектов РФ на однородные группы при проведении межрегиональных сопоставлений и исследовании региональных экономических процессов. Также применение метода типологизации позволяет провести системный анализ актуального положения регионов в социальной и экономической сферах деятельности.

Надо сказать, что в научной литературе при группировании регионов, как правило, используют следующие критерии:

- уровень экономического развития;
- текущее социально-экономическое положение;
- природные условия и географическое положение.

Далее считаем необходимым привести классификацию регионов в зависимости от имеющейся хозяйственной структуры и формы организации:

1. многоотраслевые (Центральный и Центрально-Черноземный районы России, для которых характерны развитые промышленность, сельское хозяйство и инфраструктура);

2. промышленные (территории Центрального и Южного Урала, Верхней Волги, Московской,

Ивановской областей и др., где сельскому хозяйству отведена роль «второго плана»);

3. аграрно-промышленные (Краснодарский и Ставропольский края, Оренбургская, Ростовская области и др. — территории с ярко выраженной ориентацией на развитие сельского хозяйства);

4. трудоизбыточные (в первую очередь республики Северного Кавказа и др. территории, где отсутствует необходимая инфраструктура, отмечен невысокий уровень развития промышленности, имеется значительное число не занятого населения, вследствие чего наблюдается высокий уровень безработицы);

5. с особым режимом хозяйствования (территории Крайнего Севера, зоны вахтового освоения, закрытые территории, специальные экономические зоны).

Учитывая важность и специфические особенности региональных проблем, некоторые экономисты предлагают разработку специальных показателей для регионов⁴.

Так, А.И. Татаркин и А.А. Куклин утверждают, что диагностика экономической безопасности способствует выявлению главных угроз безопасности, а также оценке характера и степени их действия на территории, что в итоге позволяет определить, какие меры необходимо применить для нейтрализации выявленных угроз и определения направлений перспективного развития экономики государства и его регионов⁵.

Считаем верным использование соответствующей системы индикаторов⁶ (показателей) экономической безопасности и их последующее сопоставление с реальной ситуацией, как в масштабах всей России, так и в отдельных ее регионах, каждый из которых обладает рядом особенностей:

- конфликт, возникший между государством и его субъектами, в результате нерешенности проблем в имущественной и межбюджетной сферах, что влечет серьезные угрозы для экономической безопасности соответствующего региона;
- перераспределение финансов со стороны государства, которое выражается в том, что у «богатых» регионов (доноров) изымается часть средств и передается «бедным» регионам (реципиентам). Как следствие, нарастание противо-



Рис. 1. Группировка индикаторов устойчивого развития экономики региона

речий между федеральными органами государственной власти и органами субъектов РФ;

- увеличение техногенных нагрузок, возникших в результате неблагоприятной экологической обстановки.

Главной особенностью системы индикаторов региональной экономической безопасности является использование показателей «объем валового регионального продукта (ВРП) в текущих ценах на душу населения», «темпы роста ВРП в процентах к тому же периоду прошлого года», «доля новых видов продукции в общем объеме выпуска в процентах» и др.

Все индикаторы экономической безопасности, представленные на рис. 1, связаны с оценкой угроз и кризисной ситуацией в определенной сфере экономики⁷.

При этом из перечня представленных индикаторов, в свою очередь, выделяют те, которые отражают т.н. «болевы точки» в развитии экономики и в дальнейшем используются в качестве пороговых значений экономической безопасно-

сти. Игнорирование их препятствует поступательному развитию социально-экономической сферы и является фактором разрушения последней⁸. На наш взгляд, целесообразно выделить следующие индикаторы:

- Производственно-экономические индикаторы (отражают тенденции функционирования, а также выявляют потенциальные угрозы в отраслях хозяйственного комплекса региона);
- Структурные индикаторы (характеризуют существующую структуру хозяйственного комплекса, позволяют оценить специализацию региона, сигнализируют об отрицательных трендах в макропропорциях хозяйственного комплекса региона);
- Инвестиционные индикаторы (отражают уровень инвестиционной активности в регионе, указывают на появление угроз падения производства);
- Индикаторы внешнеэкономической деятельности (свидетельствуют о потере рынков сбыта, конкурентоспособности продукции, характери-



зуют рациональность структуры экспорта и импорта и пр.);

- Индикаторы научно-технического потенциала (позволяют определить реальный уровень восприимчивости регионального производственной сферы к достижениям научно-технического прогресса, сообщают об угрозе и объеме отставания развития производства от современных мировых достижений).

Изучение и анализ данных, полученных в результате использования системы указанных индикаторов, позволит как государству в целом, так и регионам в частности составить ясную картину об уровне развития и состоянии экономической сферы. Как следствие, появляется возможность оказывать максимальное воздействие на происходящие негативные явления в случае их возникновения, а также предупреждать их, применяя соответствующие превентивные меры. Для более подробного анализа экономических индикаторов используется интегральная методика оценки устойчивости развития экономики региона.

В последнее время в научной литературе не утихают дискуссии о необходимости использования предельных пороговых значений. Противники указывают на то, что применение таких значений есть возврат к прошлому, к практике планирования. На наш взгляд, использование предельных пороговых значений вполне оправдано, поскольку в данном случае экономика рассматривается с позиции соответствия тенденций ее развития (внутри и во взаимодействии с экономиками других регионов). Так, полагаем, чтобы снизить риск ошибок, связанных с управлением экономическими системами, необходимо в качестве объекта специального анализа рассматривать систему соотношений между индикаторами экономической безопасности. Это было бы важно для развития как переходной, так и рыночной экономики и на микроуровне, и на макроуровне.

Специфика исследования в области обеспечения экономической безопасности региональных социально-экономических систем сопряжена со следующими основными задачами и проблемами:

- выявление необходимого набора индикаторов состояния отраслевой региональной экономиче-

ской безопасности средств производства, а также уточнение параметров пороговых значений данных индикаторов;

- необходимость одобрения и утверждения данных разработок со стороны органов государственной власти субъектов РФ;
- необходимость учета нескольких показателей при определении пороговых значений для более точного определения характеристик экономической ситуации;
- дифференциация использования разработанных индикаторов экономической безопасности от одного региона к другому, поскольку показатели, допустимые в одном регионе, могут быть недопустимы в другом.

Достижение порогового значения показателя можно оценивать разными критериями. Так, мерой оценки приближения кризисной ситуации, связанной с угрозой экономической безопасности, является показатель риска:

P_i — вероятность наступления критической ситуации;

W_i — показатель ущерба от i -го критического события (угрожающего безопасности);

N — количественная оценка кризисной ситуации.

По своему существу, риск есть ни что иное как математическое ожидание ущерба для экономики вследствие проявления соответствующих типов угроз экономической безопасности.

После выявления существующих или потенциальных региональных кризисных ситуаций проводится их градация в зависимости от степени воздействия дестабилизирующих факторов. При этом применяемый алгоритм оценки рассматриваемых региональных кризисных ситуаций предусматривает выполнение следующих этапов:

1. определение степени остроты воздействия кризисной ситуации на состояние социально-экономической сферы конкретного региона;
2. определение географии кризисной ситуации и ее влияния на экономическую безопасность других регионов государства;
3. определение степени угрозы для национальной экономической безопасности Российской Федерации;



4. ранжирование субъектов Федерации на основе интегральной оценки факторов дестабилизации для выявления наиболее кризисных регионов.

Заключительная стадия анализа кризисной ситуации в конкретном регионе характеризуется оценкой воздействия факторов дестабилизации, которая осуществляется поэтапно с помощью методов сравнительного анализа, ранжирования, балльной оценки и др.

Первый этап включает в себя ранжирование кризисных (а равно и предкризисных) регионов в зависимости от представляемой угрозы для национальной безопасности Российской Федерации. В свою очередь, такое ранжирование предполагает наличие трех групп кризисных регионов по каждому дестабилизирующему фактору.

К первой группе относятся регионы, ситуация в которых перешагнула порог предкризисного уровня, однако не достигла масштабов кризисного. Ко второй и третьей группам — регионы с актуальной кризисной ситуацией. При этом разница между регионами, отнесенными ко второй и третьей группам, заключается в степени влияния существующих кризисных ситуаций на общий уровень национальной безопасности Российской Федерации.

На основе проведенного ранжирования каждому региону присваиваются соответствующие оценки по трехбалльной системе, где: 1 балл для факторов дестабилизации, относящих регион к первой группе; 2 балла — ко второй группе; 3 балла — к третьей группе.

Далее имеющиеся баллы суммируются по всей совокупности дестабилизирующих факторов, после чего становится возможным определить интегральную характеристику степени угрозы национальной безопасности государства со стороны конкретного региона.

На заключительном этапе все регионы снова ранжируются в зависимости от итогового балла с целью проведения дополнительного анализа, направленного на выявление причин возникновения факторов дестабилизации. После этого разрабатывается комплекс мер по нейтрализации или локализации региональных кризисных ситуаций, снижения степени негативного воздействия на национальную безопасность Российской Федерации.

Надо сказать, что показатели, используемые в рейтинге, имеют не абсолютные, а относительные единицы измерения, которые отражают эффективность обеспечения экономической безопасности с точки зрения как результата, так и процесса.

Методика оценки пороговых значений экономической безопасности практически не отличается от представленных подходов и включает в себя:

- отбор группы показателей с отнесением индикаторов по соответствующим фазам воспроизводственного процесса;
- расчет данных показателей, заключающийся в сравнении их со средними значениями по региону, стране;
- расчет интегрального показателя экономической безопасности хозяйственной системы на основе суммирования, к примеру, расчетных отклонений позитивного и негативного направления контролируемых характеристик с использованием формулы предпочтений и экспертных оценок.

Представляется верным группирование рассмотренных индикаторов экономической безопасности региона соответственно стадиям воспроизводственного процесса (производство, распределение, обмен и потребление). Данная мера, на наш взгляд, позволит идентифицировать соответствующие угрозы, а также сформировать арсенал инструментов для их нейтрализации.

После определения основных групп показателей и соответствующих коэффициентов возможна дальнейшая разработка методики оценки экономической безопасности региона, в основе которой лежит сравнительный анализ потенциала и эффективности развития регионов.

Для выявления количественных параметров отклонения фактических значений показателей от пороговых и идентификации характеризуемого ими уровня безопасности воспользуемся методом, предложенным Т.Д. Ромашенко⁹, которая, предположив, что фактическое отклонение показателей от стандартных может колебаться от 0 до 100%, выделила 4 группы уровней экономической безопасности, отражающих показатели, которые имеют соответствующие отклонения от пороговых значений:

1. от 1 до 10%;



Таблица 1

Уровни экономической опасности и состояние экономики

№ п/п	Уровень экономической опасности	Величина отклонения от пороговых значений, %	Состояние экономики
1	Уровень минимальной опасности	0—10	Приемлемый уровень безопасности
2	Повышенный уровень опасности	10—25	Критическая ситуация
3	Критический уровень опасности	25—50	Экономический кризис
4	Недопустимый уровень опасности	Свыше 50	Экономическая катастрофа

2. от 10 до 25%;
3. от 25 до 50%;
4. свыше 50%.

На основе представленной классификации возможен анализ фактической ситуации и определение наступления критической ситуации, кризиса или катастрофы¹⁰ (см. табл. 1).

Важно отметить, что некоторые показатели (социально-экономические, культурные и т.д.) способны выполнять функции индикаторов устойчивого развития лишь в совокупности¹¹.

Установленные значения индикаторов логично принять за пороговые¹², выход за пределы которых обуславливает разработку и применение соответствующих превентивных мер и мер нейтрализации.

По мнению авторов, в основе разработки методических рекомендаций, направленных на определение рассматриваемых пороговых значений должны лежать следующие принципы:

- целостность (экономическая безопасность региона рассматривается как неотъемлемая часть единого экономико-правового, социального и территориального пространства Российской Федерации);
- динамика (региональная экономическая безопасность базируется на динамике воспроизводственного процесса);
- дифференциация обеспечения экономической безопасности на стадиях воспроизводственного процесса и непосредственно воспроизводства экономической безопасности региона;
- модернизация (постоянное совершенствование и актуализация методики воспроизводства экономической безопасности регио-

на, в т.ч. в зависимости от появления новых угроз);

- потенциальная безопасность (достижение минимально допустимых от потенциально возможных пороговых значений экономической безопасности).

Надо сказать, что уровень развития и качество актуального состояния национальной экономики обуславливают количественные параметры индикаторов и их тренд в долгосрочной перспективе. При этом существенное значение имеют как абсолютные количественные выражения указанных индикаторов, так и числовые параметры, имеющие статус пороговых значений для конкретного региона.

Строгое следование представленным принципам позволяет всесторонне подходить к решению задач различного уровня сложности, связанных с оценкой угроз экономической безопасности конкретного региона.

Для рыночной экономики характерно наличие экономических форм, наряду с которыми действуют и производные от них формы: правовые, морально-нравственные, этические, общегуманитарные, политические, идеологические и др. Практическое воздействие их на процесс воспроизводства осуществляется не непосредственно, а опосредованно через соответствующие механизмы вторичных, третичных и так называемых производных форм, имеющих, как правило, институциональный генезис.

Так, полагаем, что следует придерживаться институционально-воспроизводственного подхода при выработке методических рекомендаций, позволяющих определить пороговые значения индикаторов воспроизводства экономической безопасности региона.



Таблица 2

Институционально-воспроизводственная матрица плотности экономической безопасности региона

B1	B1P	B1D	B1E	B1C
B2	B2P	B2D	B2E	B2C
N	NP	ND	NE	NC
H	HP	HD	HE	HC
S	SP	SD	SE	SC
G	GP	GD	GE	GC
W	WP	WD	WE	WC
	P	D	E	C

В таблице обозначены:

по вертикали — институциональные сектора обеспечения экономической безопасности региона:

B1 — корпоративный бизнес, B2 — некорпоративный бизнес, N — природа, H — домохозяйства,

S — общественные организации (гражданское общество), G — государство, W — мировая экономика;

по горизонтали — стадии воспроизводства:

P — производство (production), D — распределение (distribution), E — обмен (exchange), C — потребление (consumption).

Следовательно, совпадение фактических оценок экономической безопасности региона с пороговыми значениями позволяет подставить (1) в разработанную матрицу; в свою очередь, несовпадение, когда значение индикаторов не достигнет пороговых значений, вынудит подставить (0), следовательно, матрица, заполненная единицами, будет характеризовать плотность экономической безопасности региона как абсолютную.

При этом на практике такую однородность показателей можно встретить отнюдь не часто. В этой связи, представляется верным использование показателей, которые могут быть как больше единицы, так и иметь дробное значение. Подобный подход обусловлен тем, что институциональные уровни экономической безопасности представлены различными индикаторами экономической безопасности.

Таким образом, представленный подход позволяет не только более дифференцированно оценить экономическую безопасность региона, но и повысить точность оценок, что, в свою очередь, благоприятно скажется на обеспечении региональной экономической безопасности.

Кикоть В.Я., Румянцев Н.В., Кононов А.М., Эриаивили Н.Д., Саудаханов М.В., Зубач А.В., Бочаров С.Н., Демидов Ю.Н., Кононов П.И., Костеников М.В., Куракин А.В., Зырянов С.М., Стахов А.И., Бекетов О.И., Кальгина А.А., Головки В.В., Братановский С.Н., Прудникова Т.А., Амельчакова В.Н. / Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, М.: 2017. С. 586—597

⁴ Экономическая безопасность: производство, финансы, банки / Под ред. В.К. Сенчагова. М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2007. С. 378.

⁵ Татаркин А.И., Куклин А.А. Изменение парадигмы исследования экономической безопасности региона. Экономика региона. 2012. № 2. С. 25—39.

⁶ Под индикатором следует понимать количественный показатель, на основе которого оценивается ситуация в регионе и разрабатываются меры по обеспечению его экономической безопасности.

⁷ Калинина Н.М. Экономическая безопасность региона: сущность, угрозы и меры обеспечения // Сибирский торгово-экономический журнал. 2010. № 10. С. 16—22.

⁸ Архипов А., Городецкий А., Михайлов Б. Экономическая безопасность: оценки, проблемы, способы обеспечения // Вопросы экономики. 1994. № 12. С. 36—44.

⁹ Ромащенко Т.Д. Экономическая безопасность национального хозяйства: Теория, методология, формирование в России. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. 329 с.

¹⁰ Городецкий А.Е. Экономическая безопасность страны в условиях современной глобальной конкуренции и угрозы мирового финансового кризиса // Новые концептуальные и стратегические тенденции в системе обеспечения экономической безопасности и противодействия экономической преступности: Материалы межведомств. науч.-практ. конф. М.: АЭБ МВД России, 2009. С. 45—54.

¹¹ Мухин И.В. Разработка методологических основ взаимосвязи обеспечения экономической и военной безопасности Российской Федерации: Монография. М.: ВАГШ, 2009. С. 73—75.

¹² Под пороговыми значениями, полагаем, необходимо понимать количественные индикаторы, численно отражающие предельно допустимые с позиции экономических интересов соотношения пропорций хозяйственной деятельности, несоблюдение которых препятствует нормальному ходу экономического развития различных элементов воспроизводства, что угрожает экономической безопасности страны.

¹ Барикаев Е.Н., Саудаханов М.В. Значение нефтегазового комплекса для экономики России // Вестник Московского университета МВД России. 2008. № 9. С. 49—50.

² Прова С.М., Саудаханов М.В. Обеспечение экономической безопасности России посредством противодействия коррупции // Вестник Московского университета МВД России, 2008, № 10. С. 205—206.

³ Административное право России: учебник. 7-е издание.